RAPPORTAGE AFSTEMMING TOEZICHT OP GEÏNTEGREERDE VOORZIENINGEN VOOR ONDERWIJS EN OPVANG

GGD GHOR NEDERLAND EN
INSPECTIE VAN HET ONDERWIJS



augustus 2015

INHOUD

Kernpunten

Achtergrond project:
Ontwikkelen van afstemming binnen het toezicht op geïntegreerde voorzieningen opvang en onderwijs, zodat bestaande knelpunten met betrekking tot het toezicht worden weggenomen dan wel tot een minimum worden beperkt en waardoor toezichthouders aansluiten op het integrale karakter van de voorziening.

Hoofdstuk 2 Vergelijking van het toezicht

- Uitgangspunt en werkwijze toezicht opvang en onderwijs verschilt.
- Meer kennis van (variatie in) integrale voorzieningen heeft toegevoegde waarde
- Wederzijdse kennis toezicht kan verbeterd worden.
- Veel punten hebben te maken met wet- en regelgeving: geïntegreerd toezicht lost dat op dit moment niet op.
- Van extra grote toezichtlast is op integrale voorzieningen geen sprake.

Hoofdstuk 3 Toewerken naar toezicht op een integrale voorziening

- Invulling en mate van integratie onderwijs en opvang op locaties overal anders.
- Gemeenten hanteren verschillende invullingen.
- Namen voor geïntegreerde voorzieningen onderwijs en opvang zijn zeer divers: IKC, Kinderdomein, Vensterschool, Brede school, Kindercampus, SPIL Centrum, Educatief Centrum, Sterrenschool, Parapluschool, et cetera.
- Uit Jaarbericht Brede Scholen en Integrale Kindcentra 2013 blijken er van de 328 scholen die zichzelf als IKC aanduiden, 36 'echte' IKC's (hele dag open, aanbod onderwijs/opvoeding/ontspanning/ontwikkeling, doorgaande pedagogische leerlijn en centrale aansturing).
- De mate van integratie kan sterk verschillen (aspecten o.a. huisvesting, ruimten, personeel, activiteiten).
- Toezichthouders moeten vooraf of ter plekke bekijken of er sprake is van een geïntegreerde voorziening;
- Het herkennen van geïntegreerde voorzieningen is een knelpunt;
- Een instelling kan zich naar buiten geïntegreerd profileren, maar in de praktijk nog niet zo ver zijn.

Hoofdstuk 4 Afstemming van het toezicht en nieuwe toezichtontwikkelingen

- Voor het primair onderwijs wordt gedifferentieerd toezicht ontwikkeld door de Inspectie van het Onderwijs.
- Voor de kinderopvang is GGD GHOR betrokken bij Het Nieuwe Toezicht.
- Verschillende sectoren (publiek/privaat) vragen om andere uitgangspunten binnen het toezicht.
- Nieuw waarderingskader Primair Onderwijs biedt kansen op (h)erkenning geïntegreerde voorziening.
- Wederzijds aansluiting zoeken bij toezichtontwikkelingen waar mogelijk.

1 Inleiding

Dit project is uitgevoerd door een projectgroep samengesteld uit inspecteurs Primair Onderwijs en Kinderopvang van de Inspectie van het Onderwijs en projectmedewerkers van GGD GHOR Nederland. Deze groep had de opdracht van de departementen SZW en OCW om te onderzoeken op welke wijze toezicht kan worden gehouden op integrale voorzieningen voor primair onderwijs en kinderopvang, zónder aanpassing van wet- en regelgeving.

1.1 Aanleiding project

Al langer worden de velden onderwijs en kinderopvang in Nederland gekenmerkt door een toenemende samenwerking en integratie. De aandacht voor en ontwikkeling van brede scholen startte in de jaren negentig van de vorige eeuw en meer recent is het Integraal Kindcentrum in opkomst (Oberon 2012). Studulski, in een rapportage in opdracht van OCW, beschrijft het Integraal Kindcentrum (IKC) als volgt: 'een voorziening voor kinderen van tenminste 0-12 jaar, waar zij gedurende de dag komen om te leren, spelen, ontwikkelen en ontmoeten. Alle ontwikkelingsgebieden komen aan bod (…). Het centrum biedt kinderen een dagprogramma voor zolang als zij willen deelnemen' (Studulski 2010). Inmiddels groeit het aantal integrale voorzieningen voor opvang en onderwijs.

Scholen met weinig leerlingen zoeken steeds vaker andere scholen op om samen te werken. Het aantal basisschoolleerlingen neemt in sommige delen van Nederland in rap tempo af. In dunbevolkte gebieden, bijvoorbeeld in Friesland en Zeeland, heeft bijna ieder dorpje een eigen school. Op deze scholen zitten vaak maar heel weinig leerlingen. In deze regio's ontstaan integrale voorzieningen, vanuit de gedachte dat een IKC een toekomstbestendige oplossing biedt voor het behoud van kwalitatief goede opvang en onderwijs in de regio.

Gemeenten noemen ook de transitie jeugdzorg en passend onderwijs als aanleiding voor het stimuleren van de ontwikkeling van integrale voorzieningen. In een geïntegreerde voorziening zetten een aantal relevante partijen zich in voor de ontwikkeling en het welzijn van kinderen. Zij zien een integrale voorziening als uitkomst voor alle kinderen, zeker ook voor kinderen die minder kansrijk zijn. Al op jonge leeftijd kan -zo wordt gesteld - ingespeeld worden op hun ontwikkeling en daarnaast worden ouders hier vroeg bij betrokken.

Overigens is er nog geen (Nederlands) wetenschappelijk bewijs over het effect van integrale voorzieningen op de ontwikkeling van de leerlingen. Recent is in een master thesis van een student van de Universiteit van Utrecht wel voorzichtig een eerst positief verband gelegd. Er zijn aanwijzingen gevonden voor de positieve effecten van één pedagogisch beleid op de continuïteit in het (schoolse) leven van kinderen en het verminderen van stress bij ouders.

Sinds het begin van het project is het veld onophoudelijk in beweging. In 2013 kwam de Pettelaargroep met het pamflet The Making of an IKC (2013). De Pettelaargroep maakt nu deel uit van het initiatief Kindcentra 2020. Hierbij zijn aangesloten zo'n veertig directeuren van kinderopvang- en peuterspeelzaalorganisaties, tien schoolbesturen en vijfendertig wethouders (ook verenigd in de kopgroep Wethouders voor kindcentra). In maart 2015 is het Actieplan 'Geef kinderen de ruimte' gelanceerd door de PO-Raad, Brancheorganisatie Kinderopvang, en MOgroep. In het bijbehorende tienpuntenplan wordt gepleit voor experimenteerruimte voor een (toekomstig) integraal kindcentrum. Op 2 juli 2015 sprak de Onderwijsraad met de Tweede Kamer over Een goede start voor het jonge kind. In dit adviesgesprek pleitte de Onderwijsraad voor een integraal vrijwillig

aanbod van hoge kwaliteit voor kinderen vanaf 2,5 jaar. De raad signaleerde als belangrijkste knelpunten de matige educatieve/pedagogische kwaliteit en de fragmentatie van het stelsel waar het gaat om financiering, toegankelijkheid en toezicht.
Het kabinet heeft de Sociaal Economische Raad (SER) om advies gevraagd over de inrichting van kinderopvangvoorzieningen. Het kabinet wil weten hoe het enerzijds de deelname van ouders aan het arbeidsproces beter kan ondersteunen en hoe het anderzijds de brede ontwikkeling van jonge kinderen kan optimaliseren. Daarbij is de vraag of het bestaande stelsel de doorlopende ontwikkel- en leerlijnen van jonge kinderen voldoende ondersteunt. Het advies wordt in het najaar van 2015 verwacht.

Het is lastig om precies zicht te krijgen op het aantal integrale voorzieningen in Nederland en om een goed beeld te krijgen van de toename, omdat er geen eensluidende definitie is. Een integrale voorziening kan IKC (integraal kindcentrum) heten, maar ook Sterrenschool, Vensterschool, kinderdomein of educatief centrum (zie ook Bijlage 4). De voorziening kan in meer of minder mate geïntegreerd zijn. Een IKC kan IKC heten maar (nog) beperkt geïntegreerd zijn. Ook zijn er scholen die zichzelf basisschool noemen, een zeer intensieve relatie onderhouden met de kinderopvang, maar zichzelf niet zien als geïntegreerde voorziening. In deze rapportage is ervoor gekozen te spreken over 'integrale of geïntegreerde voorzieningen voor opvang en onderwijs' (of kortweg ‘integrale of geïntegreerde voorzieningen’). De voorzieningen die bij de veldverkenning onder de loep zijn genomen, hebben op een of andere wijze de intentie om basisonderwijs en kinderopvang[1] in belangrijke mate op elkaar af te stemmen.

1.2 Doel project

De geïntegreerde voorzieningen voor onderwijs en opvang hebben te maken met toezicht op de onderwijskwaliteit vanuit enerzijds de Inspectie van het Onderwijs en anderzijds de GGD, die het toezicht op naleving van de Wet Kinderopvang uitvoert.[2]
Regelmatig waren er geluiden vanuit het veld van onderwijs, kinderopvang en lokaal jeugdbeleid dat dit toezicht leidt tot knelpunten, juist voor integrale voorzieningen. Vanuit de ministeries van OCW en SZW is het verzoek neergelegd bij de Inspectie van het Onderwijs respectievelijk GGD GHOR Nederland om een vergelijking van de toezichtkaders uit te voeren en een inventarisatie van knelpunten en eventuele tegenstrijdigheden in wet- en regelgeving (WOT, Wko en WPO) met betrekking tot het toezicht. De opdracht aan de Inspectie van het Onderwijs en GGD GHOR Nederland was voorts om te verkennen wat de mogelijkheden zijn om te komen tot een geïntegreerd toezichtkader en voorstellen te doen voor oplossingen van knelpunten, binnen het kader van huidige wet- en regelgeving. Ook is gevraagd om een omschrijving op te nemen voor de 'entiteit' waar het toezicht zich op richt, het object van toezicht. Achterliggend doel van de opdracht is om waar mogelijk tegemoet te komen aan de gehoorde klacht vanuit het veld over knelpunten in en versplintering van het toezicht, en in het toezicht meer aan te sluiten bij de doelstellingen en inrichting van integrale voorzieningen. De Inspectie van het Onderwijs en GGD GHOR Nederland hebben gezamenlijk deze opdracht uitgevoerd. Het project bestond uit projectfase 1 (oktober 2013 t/m juni 2014) en projectfase 2 (juli 2014 t/m juni 2015). In deze rapportage zijn de resultaten van beide fasen beschreven.

---

1 In de huidige wetgeving valt dagopvang (kinderdagverblijven) en buitenschoolse opvang onder het begrip kinderopvang en zijn peuterspeelzalen apart gedefinieerd. Er wordt toegewerkt naar harmonisatie van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven met één kwaliteitskader .Omwille van de leesbaarheid wordt in dit verslag voor deze typen voorzieningen de begrippen opvang of kinderopvang gehanteerd.

2 En daarnaast hebben deze voorzieningen nog te maken met andere toezichthouders waaronder de Nederlandse voedsel en warenautoriteit, brandweer en Inspectie SZW.

1.3 Begrippenkader

Toezicht
Bij de analyse van knelpunten in het toezicht staat het toezicht door de lokale GGD-en en door de Inspectie van het Onderwijs (PO) centraal. We onderscheiden het toezicht op de volgende voorzieningen:

- Dagopvang en peuterspeelzalen[3]
- Peuterspeelzalen
- Buitenschoolse opvang
- Basisonderwijs
- Voor- en vroegschoolse educatie (VVE)

Het toezicht op de dagopvang, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang is geregeld in de Wet Kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko). De eisen en regels waar deze voorzieningen aan moeten voldoen, liggen vast in de Wko, het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen en de Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012. Het toezicht op het basisonderwijs is geregeld in de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT). De eisen waar aan voldaan moet worden, staan in de Wet op het Primair onderwijs (WPO) en bijbehorende regelgeving. In de rest van dit hoofdstuk spreken we kortweg over toezichtkaders, wanneer we doelen op het geheel aan wet- en regelgeving waar GGD en Inspectie van het Onderwijs op toezien én de procedures voor de uitvoering. Niet alle wet- en regelgeving is onderwerp van toezicht door deze twee toezichthouders. Waar nodig zullen we aangeven of dit het geval is.

In deze rapportage gaat het vrijwel altijd om een vergelijking van toezichtkaders voor vormen van kinderopvang enerzijds en onderwijs anderzijds. We spreken in dit rapport waar mogelijk kortweg over het toezichtkader kinderopvang versus toezichtkader onderwijs.

Afbakening term
Een IKC wordt soms gezien als de meest vergaande verschijningsvorm van de Brede School, maar ook het IKC of integrale voorziening kent weer verschillende verschijningsvormen. Er is niet één definitie voor IKC (noch voor Brede School) te geven. Vaak genoemde kenmerken zijn integratie van onderwijs (school) en opvang (kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang, peuterspeelzaal en/of welzijnsactiviteiten) in pedagogische benadering, qua aansturing, locatie en personeel. Binnen de ene definitie is een IKC een voorziening voor nul tot twaalfjarigen, maar andere definities rekenen ook voorzieningen voor uitsluitend vier- tot twaalfjarigen tot een IKC. Voor de een is één leidinggevende voor de gehele locatie essentieel, voor de ander kan een IKC ook gerealiseerd worden in een samenwerkingsverband tussen verschillende organisaties.

In dit project richten we ons op een brede groep integrale voorzieningen voor onderwijs en kinderopvang. Daarbij hebben we in eerste instantie (bij de veldverkenning) aangesloten bij de criteria die onderzoeksbureau Regioplan hanteert om van een IKC te spreken[4]. Deze luiden als volgt:

1. Een IKC is de hele dag open;
2. Biedt onderwijs, opvoeding, ontspanning en ontwikkeling;
3. Realiseert een doorgaande pedagogische leerlijn door integratie van onderwijs en opvang;
4. Wordt centraal aangestuurd.

---

3 Hierbij betrekken we ook het toezicht op VVE op kinderdagverblijven en peuterspeelzalen.
4 Regioplan heeft deze criteria opgesteld in het kader van het Jaarbericht Brede Scholen 2013.

1.4 Aanpak

Het project is opgedeeld in verschillende fasen, waarbij is ingespeeld op lopende ontwikkelingen.

De volgende stappen zijn gezet[5]:

1. Een veldverkenning om de ervaren knelpunten in kaart te brengen (2014)
2. Een vergelijking van toezichtkaders en de inrichting van het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs en GGD (2014)
3. Voorstellen voor beter op elkaar afgestemd toezicht in de vorm van een concept samenwerkingsprotocol inclusief de afbakening van het object van toezicht (2014).
4. Vervolgaanpak - Afstemmen toezichtontwikkelingen (2015 en verder)

De werkwijze van de verschillende stappen wordt hieronder toegelicht.

1.4.1 Veldverkenning

In het kader van de veldverkenning zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van 10 aanbieders van opvang en onderwijs 0-12 jaar. Deze aanbieders voeren namen als Integraal Kindcentra (IKC), brede school en educatief centrum. De locaties zijn gekozen uit twee bronnen: een overzicht van Integrale Kindcentra van het Landelijk Steunpunt Brede scholen en voorzieningen die zichzelf als IKC aanmerkten in het hiervoor genoemde onderzoek door Regioplan Beleidsonderzoek én zich vervolgens aanmeldden bij de projectgroep. Bij de selectie is zo veel mogelijk rekening gehouden met spreiding qua organisatiekenmerken en mate van integratie. De gesprekken zijn gevoerd met directeuren en leidinggevenden van centraal aangestuurde integrale voorzieningen, en schooldirecteuren of houders van kinderopvangvoorzieningen (kinderdagverblijf en buitenschoolse opvang) en peuterspeelzalen die deel uitmaken van dergelijke integrale voorzieningen. Naast deze gesprekken zijn nog gesprekken gevoerd met deskundigen en inspecteurs van GGD en Inspectie van het Onderwijs. Tevens is een literatuurstudie uitgevoerd. Dit leverde een overzicht op van de belangrijkste knelpunten in het toezicht (Hoofdstuk 2.2).

1.4.2 Vergelijking van toezichtkaders

Er is tevens een vergelijking uitgevoerd op de toezichtkaders voor het primair onderwijs en de kinderopvang[6]. Daarbij stonden de volgende vragen centraal:

1. Wat is het wettelijk kader voor het toezicht en wat zijn de taken en bevoegdheden van toezichthouders?
2. Hoe is het risicogestuurd toezicht bij zowel primair onderwijs als bij kinderopvang ingericht?
3. Welke werkprocessen worden gevolgd en welke aanpak hanteren toezichthouders?
4. Binnen welke domeinen zijn toetsingscriteria geformuleerd en welke criteria zijn dat?
5. Welke beoordelingssystematiek geldt?

---

5 In het oorspronkelijk plan van aanpak waren nog twee extra stappen voorzien: Ten eerste een inventarisatie van de (veronderstelde) meerwaarde van geïntegreerd toezicht op deze initiatieven; dit zou handvatten kunnen bieden voor beoordelingscriteria/indicatoren. Deze stap is vooralsnog niet mogelijk gebleken. Ten tweede een krachtenveldanalyse. De toegevoegde waarde van de krachtenveldanalyse voor dit traject bleek gering waardoor de uitkomsten hiervan niet zijn opgenomen in dit rapport.

6 Het Toezichtkader Kinderopvang van de IvhO voor het interbestuurlijk toezicht op de gemeente is hierbij niet meegenomen, omdat hier het interbestuurlijk toezicht in is beschreven (en niet het toezicht op de locatie).

Deze vragen zijn beantwoord in de overzichten in de bijlagen. In Bijlage 2 is een overzicht van de inrichting van het toezicht opvang en onderwijs te vinden. In Bijlage 3A staat een vergelijking van de toezichtkaders en in bijlage 3B een vergelijking van de toezichtdomeinen. Om de vragen over het toezicht te beantwoorden is een documentstudie verricht op alle stukken die relevant zijn voor de toetsingscriteria en inrichting van het toezicht voor Primair onderwijs, eerstelijns kinderopvang en VVE. De volgende stukken zijn daarbij betrokken:

- Wet toezicht Primair onderwijs;
- Wet Primair onderwijs;
- Toezichtkader voor Primair onderwijs;
- Toezichtkader Voor- en vroegschoolse educatie;
- Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko) ;
- Besluit respectievelijk Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen
- Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie;
- Beleidsregels werkwijze toezichthouders kinderopvang en peuterspeelzalen 2013;
- De verschillende instrumenten voor onderzoek en beoordeling van toezichthouders kinderopvang en de Inspectie van het Onderwijs (primair onderwijs).

Daarnaast is voor de vergelijking van toezichtkaders door inspecteurs en projectmedewerkers wederzijds uitgewisseld tijdens inspectiebezoeken in de kinderopvang en het primair onderwijs, waarbij ook een VVE-locatie is bezocht. Ook is de vergelijking getoetst bij collega's van de eigen organisatie met juridische achtergrond.

1.4.3 *Voorstellen voor afstemming toezicht (2014)*

Op korte termijn bleek het niet mogelijk om te komen tot een toezichtkader voor integrale voorzieningen voor onderwijs en kinderopvang. Hiervoor is een aanpassing in wet- en regelgeving nodig, er is immers sprake van verschillende stelsels voor opvang en onderwijs. Het toezicht is om die reden ook anders ingericht. Als er geen integraal toezichtkader kan worden ontwikkeld, is het afstemmen van het toezicht een minimale stap die wel gerealiseerd kan worden, was de veronderstelling. Uit de veldverkenning kwam bijvoorbeeld naar voren dat integrale voorzieningen (h)erkenning missen. Een deel van de ervaren knelpunten zou kunnen worden ondervangen door informatievoorziening, betere afstemming en samenwerking tussen inspecteurs kinderopvang en Inspectie van het Onderwijs. Halverwege 2014 is om die reden een aantal voorstellen gedaan voor afstemming, binnen de huidige (beperkte) mogelijkheden in het toezicht. Er is hiervoor een concept-samenwerkingsprotocol met bijbehorende werkinstructies geschreven (Bijlage 5). In het protocol staat informatie over het herkennen van een integrale voorziening, het uitwisselen van inspectiehistorie van de andere toezichthouder, de inrichting van het bezoek en de gesprekken op locatie. Het protocol is niet in brede zin uitgeprobeerd. Wél is het protocol de basis geweest voor het document 'Achtergrondinformatie IKC's bij inspectiebezoek aan een integrale voorziening onderwijs én opvang' dat in de werkwijzer voor inspecteurs Primair Onderwijs is opgenomen. Deze informatie is bij de pilots met het nieuwe, gedifferentieerde toezicht primair onderwijs benut en blijft komende tijd beschikbaar voor inspecteurs.

1.4.4 *Vervolg toezichtontwikkelingen (2015 en verder)*

Vanwege logistieke en planningskwesties kon het samenwerkingsprotocol pas vanaf 2015 worden uitgeprobeerd. Sindsdien doen zich ontwikkelingen in het toezicht voor, die mede als verklaring gelden waarom het samenwerkingsprotocol nog niet in den brede kon worden uitgeprobeerd.
De Inspectie van het Onderwijs heeft vanaf begin 2015 pilots uitgevoerd met een meer integrale en stimulerende wijze van toezicht (project 'gedifferentieerd toezicht'). Dit betekende een andere invulling van de kaders en een andere

werkwijze van de inspecteurs. De vernieuwing van het gedifferentieerde toezicht loopt nog steeds, waarbij waarschijnlijk verdere wijzigingen gaan plaatsvinden.
Dit alles heeft er toe geleid dat binnen de pilotperiode slechts beperkt onderzoek kon worden gedaan naar de praktische afstemming van het 'oude toezicht'.
In de Kinderopvang is eveneens sprake van een herijking en zijn in de loop van 2015 nieuwe kwaliteitseisen geformuleerd naar aanleiding van het project Het Nieuwe Toezicht (HNT). Deze krijgen per 1 januari 2017 hun beslag in nieuwe wet- en regelgeving en moeten nog verder worden geconcretiseerd en uitgewerkt in de inrichting van het toezicht. Bij beide toezichthouders vindt de komende tijd dus een herijking plaats van de inhoud en uitvoering van het toezicht.
Er zijn inspanningen gedaan om de ontwikkelingen rondom het nieuwe toezicht bij de toezichthouders af te stemmen en belangen van integrale voorzieningen 'op de kaart te zetten' (zie Hoofdstuk 3 en 4). Gezien de komende veranderingen binnen de regelgeving en daaropvolgend binnen de toezichtkaders zal verdere afstemming tussen de toezichthouders, bijvoorbeeld middels een samenwerkingsprotocol nodig blijven.

2 Vergelijking van het toezicht

2.1 Inleiding

In 2014 zijn de knelpunten (zoals ervaren in het veld) met betrekking tot het toezicht in kaart gebracht. Daarnaast is een vergelijking gemaakt van het toezicht in het primair onderwijs enerzijds en de kinderopvang anderzijds. De vergelijking betreft het 'oude' toezicht- en waarderingskader primair onderwijs. In Bijlage 1 zijn de indicatoren, eisen en voorwaarden van beide toezichthouders vergeleken. Bijlage 3 betreft een vergelijking van de inrichting van het toezicht. Hieronder volgt een samenvatting van de verschillen, overeenkomsten en overlap die genoemd zijn door voorzieningen.

2.2 Verschillen, overeenkomsten en overlap

De waarderingskaders voor primair onderwijs en kinderopvang bevatten zowel overeenkomsten als verschillen als het gaat om de domeinen (thema’s) waarop het toezicht zich richt. Zo wordt door de toezichthouder kinderopvang de beroepskracht-kindratio beoordeeld, kijkt de onderwijsinspecteur naar de zorg en begeleiding voor kinderen met leerachterstand, en bevatten beide kaders eisen op het gebied van beleidsplannen. Zowel overeenkomsten als verschillen in de waarderingskaders kunnen leiden tot knelpunten voor integrale voorzieningen (Bijlage 1).

- Daar waar de kaders dezelfde domeinen bevatten, kunnen er knelpunten ontstaan doordat een eis in het ene kader, tegenstrijdig is aan een eis in een ander kader. Of er is sprake van een dubbele belasting, omdat net op een andere manier aan de regel moet worden voldaan.
- Ook wanneer de eisen gelijk zijn, kan sprake zijn van een knelpunt. Waar twee toezichthouders een oordeel vellen over hetzelfde domein of dezelfde eisen, kan dit oordeel uiteenlopen. Dit is een onwenselijke situatie voor zowel toezichthouder als onder toezicht gestelde.
- Soms komt een domein slechts in één van beide toezichtkaders voor. Er is in dat geval geen sprake van overlap of tegenstrijdigheid van eisen of voorwaarden, maar toch kan dit als een knelpunt worden ervaren. Een regel die bijvoorbeeld geldt voor de kinderopvang, en daarmee een deel van het aanbod op een dag van een geïntegreerde voorziening bestrijkt, vraagt vaak aanpassingen voor de gehele voorziening.

Of de verschillen of overeenkomsten als een knelpunt worden ervaren, hangt samen met de doelstellingen van de geïntegreerde voorziening, maar ook met de relatieve onbekendheid met regels uit 'de andere sector'. In het onderwijs is men bijvoorbeeld niet gewend dat er regels gelden ten aanzien van veiligheid en gezondheid of de groepsgrootte, en is men daardoor eerder geneigd vraagtekens te plaatsen bij het toezicht op die regels wanneer kinderopvang ook deel uitmaakt van de voorziening. Komt men vanuit de kinderopvang, dan is de perceptie juist dat bepaalde regelgeving voor jonge kinderen wordt gemist, onder andere op het terrein van veiligheid en gezondheid. Er bestaat verschil van mening over de mate waarin regelgeving gelijk getrokken zou moeten worden. Een argument voor verschillen in regelgeving dat wordt gegeven, is dat onderwijs en opvang verschillende functies hebben. Er vinden andere activiteiten plaats, wat andere eisen stelt aan bijvoorbeeld ruimte, groepsgrootte en personeel.

Tot slot is er een aantal wettelijke voorschriften dat op zichzelf staand als belemmerend wordt ervaren.

De knelpunten die worden besproken zijn verzameld door middel van gesprekken met vertegenwoordigers van integrale voorzieningen voor opvang en onderwijs, door bestudering van documenten en door gesprekken met inspecteurs. Insteek was om zicht te krijgen op wat als knelpunt wordt ervaren of gesignaleerd. Per paragraaf wordt, waar mogelijk, een aanbeveling gedaan.

2.2.1 *Overeenkomsten tussen toezichtkaders, verschillende eisen*

Een aantal domeinen (of in PO: kwaliteitsaspecten) en voorwaarden worden zowel in het toezicht op de kinderopvang als in het toezicht op het primair onderwijs beoordeeld, waarbij de eisen net verschillend zijn. Die knelpunten zijn hieronder als eerste opgenomen, waar mogelijk gevolgd door een aanbeveling.

<u>Oudercommissie/oudervertegenwoordiging in de MR</u>

De Wko en WPO stellen verschillende eisen op het punt van de medezeggenschap van ouders. De wet medezeggenschap scholen (WMS) vereist vertegenwoordiging van ouders in de medezeggenschapsraad (MR) van de school. De MR heeft instemmingsbevoegdheid op aan aantal terreinen, zoals vaststelling van het schoolplan, schooltijden of de bijdrage aan de tussenschoolse opvang van kinderen. Ook is het bevoegd gezag verplicht een afschrift van het inspectierapport aan de MR te sturen. De Wko schrijft voor dat een houder een oudercommissie moet instellen, die vervolgens over het bepaalde in artikel 1.60 van de Wko over een aantal specifieke zaken adviesrecht heeft.[7] Deze oudercommissie heeft andere rechten dan een MR. De oudercommissie heeft geen instemmingsbevoegdheid.[8] In de kinderopvang ontvangt de oudercommissie rechtstreeks van de GGD een afschrift van het inspectierapport.

Een integrale voorziening moet dus beide organen in stand houden, wat door betrokkenen als belastend wordt ervaren: dezelfde groep ouders moet in feite twee keer vergaderen over deels dezelfde onderwerpen. Met name op het gebied van pedagogisch beleid, beleid ten aanzien van veiligheid, gezondheid en welzijn en organisatorische zaken hebben zowel MR als oudercommissie instemmings- respectievelijk adviesrecht. De verschillen in regelgeving leiden ertoe dat twee oudergeledingen binnen één organisatie verschillende bevoegdheden hebben, hetgeen als onwenselijk en onduidelijk naar de ouders wordt ervaren.

Aanbeveling: Een oplossing voor IKC's is om oudercommissie en MR te integreren waarbij ze deels gezamenlijk en deels apart vergaderen, met aparte verslaglegging (zie hiervoor ook: Wiersma (2013) "Juridische belemmeringen voor integrale kindcentra?") en Handreiking IKC-Raad: uitgegeven door het landelijk steunpunt Brede Scholen (2015).

Overigens houdt de Inspectie van het Onderwijs niet rechtstreeks toezicht op het nakomen van de verplichting vanuit de Wet Medezeggenschap Scholen. Ook de GGD houdt vanaf 1 januari 2016 geen direct toezicht meer op het functioneren van een oudercommissie en het ouderadviesrecht.

---

7 Artikel 1.58 Wko, instellen OC. Artikel 1.60 Wko: onderwerpen van advies

8 Ook leraren zijn lid van de MR en hebben zodoende instemmingsbevoegdheid ten aanzien van het schoolbeleid. Pedagogisch medewerkers, die in een integraal kindcentrum werken, hebben echter geen gereguleerde zeggenschap over het beleid dat het opvangdeel overstijgt.

Verklaring omtrent gedrag (VOG):
Personeel in dienst bij een onderwijsorganisatie dient te beschikken over een verklaring omtrent gedrag[9], net als personeel in dienst bij een kinderopvangorganisatie[10]. Echter, een VOG die geschikt is voor de kinderopvang is niet geschikt voor het onderwijs en andersom. Voor de kinderopvang geldt dat iedereen die op de locatie werkt inclusief administratief personeel, stagiairs en vrijwilligers over een VOG dient te beschikken. In de praktijk wordt het als belemmerend ervaren dat de regelgeving rond VOG's noodzaakt tot het aanvragen van dubbele VOG's. Recent heeft SZW aangegeven dat een VOG afgegeven voor onderwijs, ook geldig moet worden geacht voor kinderopvang.[11] Andersom is dat niet het geval. De inspecteur van de GGD controleert standaard de aanwezigheid van geldige VOG's, de Inspectie van het Onderwijs (Rekenschap) doet dat middels de accountantsverklaring van de school die jaarlijks wordt overlegd aan de inspectie.[12]

Aanbeveling voor de wetgever: Zorg dat het aanvragen van een VOG voor opvang en onderwijs gelijk wordt, zodat deze wederzijds geldig zijn. Onderzoek of de continue screening die geldt in de kinderopvang ook voor het primair onderwijs kan gelden. Daarmee worden de medewerkers ook gelijk behandeld in dit opzicht.

Minimale omvang en inrichtingseisen binnen- en buitenruimte
De Regeling kwaliteit kinderopvang stelt eisen aan de omvang van binnen- en buitenruimte. Minimaal 3,5 m2 binnen en 3 m2 buiten per kind. Ook dienen de ruimtes passend te zijn ingericht voor kinderen in de desbetreffende leeftijdsgroep. In het primair onderwijs wordt ook een eis van 3,5 m2 per kind gesteld, maar gaat het om het geheel van de school, dus naast het klaslokaal ook de andere ruimten die toegankelijk zijn voor de leerlingen, zoals gangen en trappen.[13] In de praktijk wordt ervaren dat de minimale eisen die de Wet kinderopvang aan de omvang van de ruimte stelt, belemmerend werken voor het multifunctioneel benutten van het gebouw. De toezichthouder betrekt in het oordeel alleen de omvang van de groepsruimtes (lokalen), terwijl kinderen zich afhankelijk van de activiteiten die ze

---

9 In de WPO staat dat de volgende categorieën personen een vog in bezit moeten hebben:1. Leraar 2. Directeur 3. Adjunct-directeur 4. Degene die Onderwijsondersteunende werkzaamheden verricht 5. Degene die met het toezicht op de leerlingen is belast bij het overblijven

10 Art 1.50 lid 3 e.v. Wko

11 Zie bericht op GGDkennisnet http://www.ggdkennisnet.nl/thema/inspectie-kinderopvang/nieuws/1951-aanvraag-vog-in-de-kinderopvang: Voor het aanvragen van VOG's in de kinderopvang zijn specifieke aanvraagformulieren ontwikkeld. Het is de bedoeling dat deze formulieren gebruikt worden wanneer medewerkers in de kinderopvang een VOG aanvragen. Door gebruik te maken van het juiste profiel, worden de juiste functieaspecten getoetst (84=zorgdragen voor minderjarigen en 86=werkzaam in de kinderopvang). In de praktijk blijkt het voor te komen dat medewerkers een VOG hebben die is afgegeven met bijvoorbeeld het specifieke profiel Onderwijs of Gezondheidszorg. Nu wordt bij die profielen ook op functieaspect 84 getoetst, waarmee aan het inhoudelijke aspect van de kinderopvang-VOG wordt voldaan (86 is alleen voor monitoring). Wanneer de medewerker een afkeuring van deze VOG zou aanvechten, zou de rechter hem waarschijnlijk in het gelijk stellen omdat de vereiste inhoudelijke toets heeft plaatsgevonden. Om die reden worden deze afwijkende VOG's geaccepteerd.

12 Terzijde: Per 1 maart 2013 vindt continue screening plaats van VOG's van personeel in de kinderopvang. Voor het onderwijs bestaat er geen continue screening. Vraag is of het onderwijspersoneel werkzaam in een integrale voorziening voor onderwijs en opvang wordt meegenomen in de continue screening en of voor hen ook de eenmalige nieuwe VOG wordt aangevraagd.

13 De minimale ruimte per leerling wordt uitgedrukt in bruto vloeroppervlakte in vierkante meter per leerling. Bruto vloeroppervlakte is de oppervlakte inclusief ruimten als gangen, trappen en toiletten. Het gaat dus om het vloeroppervlak van het hele schoolgebouw. Bron: Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting po/vo.

doen verspreiden over het gebouw, en ook van ruimtes buiten de vaste groepsruimte gebruik maken.

Aanbeveling voor de wetgever: indien toegewerkt wordt naar een geïntegreerd toezichtkader, dient dit kader bij voorkeur rekening te houden met het intensieve gebruik van gebouwen van geïntegreerde voorzieningen. Het verdient aanbeveling om bij het vaststellen van een m2-eis hiermee rekening te houden.

Opleidingseisen personeel
Integrale voorzieningen zoeken ook naar integratie van hun personeel. Ze willen bijvoorbeeld personeel uit de kinderopvang inzetten voor sport- of culturele activiteiten onder schooltijd. Dit kan niet doordat de wettelijke voorschriften met betrekking tot de bekwaam- en bevoegdheden van het personeel in de kinderopvang respectievelijk in het onderwijs van elkaar verschillen.
Immers, onder schooltijd moet het personeel gekwalificeerd zijn volgens de Wet primair onderwijs (art 3, 3a), inzet van pedagogisch medewerkers van de kinderopvang is dan niet mogelijk, uitgezonderd in een (combinatie)functie als onderwijsondersteunend personeel. In een combinatiefunctie werken zij dan deels op basis van de cao kinderopvang en deels op basis van de cao primair onderwijs.

Er is inmiddels een opleiding 'Medewerker Brede School'. Volgens het ROC gaat het om 'een nieuwe generatie pedagogisch medewerkers die de verbindende schakel vormen tussen kinderopvang opvang en onderwijs.' De opleiding is een combinatie van niveau 4 Pedagogisch medewerker, Onderwijsassistent en Sociaal cultureel werk.

Dubbele, en net andere planverplichtingen
Kinderopvangorganisaties moeten beschikken over een pedagogisch beleidsplan. Daarnaast dienen ze een risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid te maken (jaarlijks) en uitvoering te geven aan de Meldcode Kindermishandeling.
Kinderopvanginstellingen moeten nu nog een klachtencommissie hebben volgens de wet 'klachtrecht cliënten zorgsector'[14]. Vanaf 1 januari 2016 wordt dit omgevormd in een verplichte klachtregeling en aansluiting bij een geschillencommissie. De inspectie kinderopvang (GGD) ziet toe of deze aansluiting heeft plaatsgevonden.
Basisscholen moeten eens per 4 jaar een schoolplan opstellen, goedgekeurd door de MR, met daarin onder meer het onderwijskundig beleid, personeelsbeleid en beleid met betrekking tot de onderwijskwaliteit en dit aanleveren bij de inspectie. Scholen moeten ook jaarlijks een schoolgids maken ter informatie aan de ouders met onder andere informatie over zorg voor leerlingen, de wijze waarop de verplichte onderwijstijd wordt benut, rechten en plichten van ouders (waaronder de informatie over de klachtenregeling), en de ouderbijdrage.[15] Tijdens een schoolonderzoek

---

14 Let op, wetswijziging is inmiddels in eerste kamer aangenomen en treedt per 1-1-2016 in werking.

15 Artikel 13. WPO: 1. De schoolgids bevat voor ouders, verzorgers en leerlingen informatie over de werkwijze van de school en bevat in elk geval informatie over: a. de doelen van het onderwijs en de resultaten die met het onderwijsleerproces worden bereikt, met dien verstande dat bij algemene maatregel van bestuur voorschriften kunnen worden gegeven met betrekking tot de wijze waarop 1°. de resultaten worden beschreven die met het onderwijsleerproces worden bereikt, en 2°. de context wordt vermeld waarin de onder 1° bedoelde resultaten dienen te worden geplaatst. b. de wijze waarop aan de zorg voor het jonge kind wordt vormgegeven, c. de wijze waarop aan de zorg voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften en voor leerlingen voor wie een leerlinggebonden budget beschikbaar is, wordt vormgegeven d. de wijze waarop de verplichte onderwijstijd wordt benut, e. de geldelijke bijdrage, bedoeld in artikel 40, eerste lid, waarbij wordt vermeld dat deze vrijwillig is, f. de rechten en plichten van de ouders, de verzorgers, de leerlingen en het bevoegd gezag, waaronder de informatie over de klachtenregeling, bedoeld in artikel 14, en de gronden voor vrijstelling van het onderwijs, bedoeld in artikel 41, tweede lid, en g. de wijze waarop het bevoegd gezag omgaat met de in artikel 12, eerste lid, omschreven bijdragen, i. het beleid met betrekking tot de veiligheid, j. de wijze waarop de

wordt van beide documenten (schoolplan en schoolgids) gecontroleerd of ze aanwezig zijn bij de Inspectie van het Onderwijs en tevens of ze voldoen aan de wettelijke vereisten.

Het pedagogisch beleidsplan, de schoolgids en het schoolplan kunnen op een geïntegreerde voorziening deels dezelfde informatie bevatten, met name wat betreft de pedagogische visie en aanpak, terwijl deze wel in verschillende documenten is vervat. Zowel het pedagogisch beleidsplan als de schoolgids dienen bijvoorbeeld informatie te bevatten over het beleid ten aanzien van sociale en emotionele veiligheid. De schoolgids bevat daarnaast informatie over de zorg voor het jonge kind, hetgeen sterke raakvlakken vertoont met de uitwerking van het pedagogisch beleid in de kinderopvang. Vertegenwoordigers uit het veld willen voor ouders één document opstellen. Zij willen graag dat dit ene plan vervolgens door beide toezichthouders kan worden getoetst.

Aanbeveling voor de toezichthouders: verstrek informatie aan de inspecteurs over de naamgeving en mogelijke integratie van plannen.

Risicobeheersing veiligheid en gezondheid
Een verplichtte risico-inventarisatie in de kinderopvang vraagt een andere kijk op veiligheidsrisico's benoemen dan bij het onderwijs het geval is. De risico-inventarisatie voor de kinderopvang dient voor een integrale voorziening nauwgezet alle ruimtes te beschrijven waar kinderen die worden opgevangen, verblijven. Dit betekent een grotere plan-last naarmate meer ruimtes worden gedeeld.

2.2.2 *Overeenkomsten tussen toezichtkaders: dubbel toezicht*

Op een enkel terrein overlappen de toezichtkaders zodanig, dat vanuit twee toezichthouders over vrijwel dezelfde eisen binnen één domein een oordeel wordt geveld. Dit betreft het toezicht op VVE. Inmiddels is gewerkt aan het verstevigen van de samenwerking tussen inspecteurs van de GGD en van de Inspectie van het Onderwijs door oordelen van elkaar over te nemen en aldus te komen tot vermindering van de toezichtlast.

Toezicht op VVE (afstemming in het kader van signaalgestuurd toezicht)
Er is in het toezicht op VVE locaties ook sprake van overlap op een aantal voorwaardelijke eisen, zoals het programma dat wordt aangeboden, de omvang van het aanbod, groepsgrootte en personeel.

De GGD beoordeelt in het kader van signaalgestuurd toezicht bij een locatie met voorschoolse educatie de condities waaronder voorschoolse educatie wordt uitgevoerd (aantal dagdelen, leidster-kindratio, scholing en opleiding, opleidingsplan). Deze oordelen zijn voldoende of onvoldoende.
De condities waaronder de voorschoolse educatie wordt uitgevoerd zijn ook opgenomen in het waarderingskader van de Inspectie van het Onderwijs (domein A condities). De Inspectie van het Onderwijs neemt de oordelen (over de basisvoorwaarden) over van de GGD en baseert zich daarbij op het recente GGD-rapport over de locatie. In de praktijk komt het vrijwel niet meer voor dat twee toezichthouders beiden een oordeel vellen. Op dit moment worden door GGD GHOR Nederland en de Inspectie van het Onderwijs de onderlinge afspraken over signaalgestuurd toezicht herzien, waarbij dit opnieuw wordt meegenomen.

---

voorzieningen, bedoeld in artikel 45, worden georganiseerd, en k. het verzuimbeleid, l. de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het openbare karakter onderscheidenlijk de identiteit voor zover het betreft een samenwerkingsschool (…).

Toezicht op pedagogische praktijk/het pedagogisch handelen in voorschoolse leeftijd
Uit de vergelijking van de toezichtkaders en de domeinen waarop GGD en Inspectie van het Onderwijs toezien, komt naar voren dat er sprake is van overlap op het gebied van toezicht op het pedagogisch handelen van de pedagogisch medewerkers.

De inspectie kinderopvang (GGD) beoordeelt op alle locaties de pedagogische praktijk. Dit houdt in dat zij nagaan of aan de basisvoorwaarden voor voorschoolse educatie wordt voldaan (zoals de leidster-kindratio en het opleidingsniveau). Tevens kijkt de GGD-inspecteur of het pedagogisch beleid wordt uitgevoerd en of ervoor wordt zorggedragen dat de kinderen de mogelijkheid krijgen tot ontwikkeling van emotionele veiligheid, persoonlijke competentie en sociale competentie en of er sprake is van overdracht van waarden en normen.

Door de Inspectie van het Onderwijs wordt in het toezicht op de voorschoolse educatie op peuterspeelzalen en kinderdagverblijven beoordeeld wat de kwaliteit is van de uitvoering. Wat betreft het pedagogisch klimaat kijkt de inspecteur van het onderwijs onder meer naar respectvol handelen, pedagogische gedragsgrenzen, sociale vaardigheden, zelfstandigheid en de inrichting van de ruimte. Daarnaast houdt de inspectie toezicht op het ouderbeleid, de zorg en begeleiding en de doorgaande lijn van de voorschoolse naar de vroegschoolse educatie. De Inspectie van het Onderwijs kijkt naar meer aspecten van de kwaliteit van de voorschoolse educatie dan de GGD.

De instrumenten die de twee toezichthouders gebruiken om tot hun oordeel te komen, hebben overeenkomsten.[16] Hier moet bij aangetekend worden, dat de GGD jaarlijks een onderzoek doet en de Inspectie van het Onderwijs alleen na signalen over mogelijk tekortschietende kwaliteit een onderzoek uitvoert. De Inspectie van het Onderwijs besluit veelal tot een onderzoek indien de GGD tijdens haar jaarlijkse onderzoek heeft geconstateerd dat de basisvoorwaarden voorschoolse educatie of de pedagogische praktijk tekortkomingen vertonen. Het risico dat een locatie in eenzelfde periode tweemaal wordt bezocht, is hierdoor vrij klein.

GGD GHOR en de Inspectie van het Onderwijs zijn vorig jaar een samenwerking gestart om te komen tot een lijst met voorwaarden/indicatoren (beoordeeld door de GGD) die informatie geeft over de kwaliteit van de uitvoering van de voorschoolse educatie. Het gaat om indicatoren die een betere voorspeller van kwaliteit van de uitvoering van voorschoolse educatie zijn, dan de huidige “basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie” uit het gelijknamige besluit. Hierdoor wordt de signaalfunctie van de GGD versterkt en biedt dit een betere basis voor de Inspectie van het Onderwijs om over te gaan tot een onderzoek naar de kwaliteit van voorschoolse educatie.

2.2.3 Verschillen tussen toezichtkaders: eisen alleen voor kinderopvang

Naast (beperkte) overlap zijn er vooral veel verschillen in de zaken waar inspecteurs naar kijken. Onderstaand een opsomming van verschillen, waarvan integrale voorzieningen aangeven dat hen dit belemmert. Dit zijn eisen die alleen gelden voor de kinderopvang, maar die gevolgen hebben voor de hele voorziening.

Beroepskracht-kindratio
De Wko stelt in artikel 1.50 regels omtrent de kwaliteit van de kinderopvang. De beroepskracht kindratio (BKR) wordt in de Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen verder uitgewerkt. Voor de GGD-inspecteur kinderopvang is een rekentool beschikbaar die per opvanggroep berekent of wordt voldaan aan de

---

[16] Het betreft het instrument scoreformulier voorschool, waarin de afzonderlijke kwaliteitscriteria zijn opgenomen en het observatieinstrument pedagogische praktijk voor inspecteurs kinderopvang.

gestelde ratio. Voor alle opvangvormen geldt dat eisen worden gesteld aan de BKR. In het basisonderwijs is er geen eis op dit punt. Als knelpunt wordt ervaren dat voor dezelfde groep kinderen in de basisschoolleeftijd vanaf een zeker tijdstip in de middag andere eisen aan de groepsindeling worden gesteld: tot het einde van de onderwijstijd geldt geen BKR, daarna wel. Tijdens leertijd kunnen bijvoorbeeld 30 kinderen begeleid worden door één leerkracht, en onder opvangtijd dient diezelfde groep kinderen begeleid te worden door minimaal drie pedagogisch medewerkers. Die overgang wordt door sommige integrale voorzieningen als onnatuurlijk en/of onlogisch ervaren. De vraag die deze voorzieningen stellen, is 'of de kwaliteit ineens in het geding is na dit tijdstip'. Andersom wordt het als vreemd ervaren dat op de dag dat een kind vier wordt, de BKR die geldt voor de dagopvang wordt losgelaten gedurende de leertijd.
Een ander gevolg van de eis aan de BKR is dat een integrale voorziening die kinderen gezamenlijke activiteiten wil aanbieden, waaraan kinderen die wel en die niet op de bso zitten (na schooltijd of tijdens de vakantie) deelnemen, zich voor die gehele groep kinderen moet onderwerpen aan de kwaliteitseisen van de Wet kinderopvang, zo ook aan de BKR.

De BKR is ook van toepassing wanneer een deel van de kinderen deelneemt aan een activiteit. Een voor integrale voorzieningen relevante activiteit voor kinderen van drie jaar, is snuffelen of meelopen in groep 1. Wil een integrale voorziening dit vormgeven in opvangtijd, dan kan dat alleen met inachtneming van de BKR, de regels rond stamgroepen en stamgroepruimtes.

Maximale groepsgrootte
Dit knelpunt is vergelijkbaar met dat van de BKR: volgens de Regeling kwaliteit kinderopvang geldt een maximale groepsgrootte, in het primair onderwijs worden hieraan geen eisen gesteld. De maximale groepsgrootte geldt op die delen van de dag waarop de opvang plaatsvindt. Op het moment dat de leertijd eindigt en opvangtijd ingaat, dient de voorziening de groepsgrootte te laten aansluiten op de kwaliteitseisen in de Wet kinderopvang. Sommigen ervaren dit als onlogisch en onnatuurlijk binnen een integrale voorziening. Anderen zien zich vooral belemmerd in de wens om met het aanbod aan te sluiten bij de behoeften en ontwikkelmogelijkheden van kinderen. De regelgeving vanuit de Wet kinderopvang past in deze optiek vooral bij de behoeften van jonge kinderen. Voor de wat oudere kinderen wil men een gevarieerd programma aanbieden, waarbij bijvoorbeeld nabijgelegen sportactiviteiten worden bezocht en de groep tijdelijk wat groter is. Een dergelijk aanbod is moeilijker te realiseren met de huidige regelgeving.

Eisen ten aanzien van veiligheid en gezondheid
De Regeling kwaliteit kinderopvang schrijft voor dat een risico-inventarisatie (RIE) veiligheid en een RIE gezondheid wordt uitgevoerd en dat medewerkers op de hoogte zijn en handelen naar een daarbij opgesteld plan van aanpak. De GGD inspecteur controleert dit bij een eerste volledige inspectie na de start van de exploitatie van een nieuwe locatie kinderopvang en bij locaties met een verhoogd risicoprofiel. Deze eisen gelden niet voor het primair onderwijs.
Een schoolgebouw, evenals een gebouw waar kinderopvang plaatsvindt, moet voldoen aan normen uit het landelijk Bouwbesluit[17], de toetsing hiervan is echter geen bevoegdheid van de Onderwijsinspectie of de GGD.[18] Door de voor kinderopvang specifieke eisen op het gebied van veiligheid en gezondheid kunnen ruimtes en inrichting voldoen voor kinderen onder schooltijd, maar niet voor diezelfde kinderen na schooltijd in de opvang, of voor kinderen binnen dezelfde voorziening die ruimtes delen. In het geval dat ruimtes voor zowel leertijd als

---

17 http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/besluiten/2012/01/19/bouwbesluit-2012-doorlopende-tekst.html
18 Er is wel toezicht door de brandweer en door de gemeente. De gemeente keurt schoolgebouwen goed.

opvangtijd worden benut, dient altijd een risico-inventarisatie gemaakt te worden voorzien van passende maatregelen (bijvoorbeeld als jonge kinderen bij scharen in een kast kunnen komen, dan dient het plan te beschrijven op welke wijze voorkomen wordt dat kinderen zich hieraan verwonden). Daarnaast vraagt elke aanpassing van een ruimte dat de risico-inventarisatie hierop aangepast moet worden. Integrale voorzieningen ervaren dit als belemmerend omdat het extra kosten en plan-last met zich meebrengt terwijl ze kanttekeningen plaatsen bij het nut van de regels.

De last die in het bijzonder wordt ondervonden, betreft de gevallen waarin een inspecteur kinderopvang van mening is dat een risico onvoldoende is beschreven of niet is opgenomen in het plan van aanpak. Het beeld bij organisaties is echter dat de inspecteur de feitelijke situatie controleert en toetst aan vastgestelde normen ('temperatuur van de koelkast', 'wc-borstel afwezig', 'hoogte van een klimrek'). De risico-inventarisatie en het plan van aanpak dient een beschrijving te geven van de mogelijke risico's en hoe deze voorkomen kunnen worden, of als er toch een incident plaatsvindt, hoe er dan door de PM-ers moet worden gehandeld. Om het laatste voorbeeld te nemen, de hoogte van een klimrek, was een integrale voorziening van mening dat een klimrek door de GGD inspecteur te hoog zou worden bevonden voor kinderen jonger dan vier, en benoemde daarom dit klimrek niet in de RIE. De voorziening had juist dit klimrek op moeten nemen in de RIE met daarbij een plan van aanpak om te voorkomen dat te jonge kinderen van dit klimrek gebruik maken. Of hoe onder specifiek toezicht wel door jonge kinderen van dit klimrek gebruik kan worden gemaakt. Het klimrek moet dus wel beschreven worden in de RIE en plan van aanpak, en zal niet worden afgekeurd vanwege de hoogte op zich. Bij dit knelpunt zien we dus dat naast de reëel bestaande hogere plan-last, ook sprake is van een knelpunt gebaseerd op onjuiste informatie over de rol en reikwijdte van de inspectie kinderopvang.

In de inventarisatie is ook naar voren gekomen dat een aantal integrale voorzieningen meerwaarde ziet in het toepassen van normen voor veiligheid en gezondheid zoals die gelden in de kinderopvang, op het onderwijs. De RIE kinderopvang vinden ze veel te uitgebreid en te beschermend vooral naar oudere kinderen, maar voor de jongste leeftijdsgroep in het onderwijs zou het volgens hen juist heel goed zijn om aan te sluiten bij de regels/uitgangspunten van de kinderopvang. Een gewoonte die overgenomen zou kunnen worden is bijvoorbeeld het gebruik van een luchtverversingssysteem in de BSO en dagopvang, terwijl dat ook gedurende leertijd heel belangrijk is. Of het gebruik van een koelkast, zodat de boterhammen voor de lunch niet meer 'aan de kapstok hangen' op warme dagen, of bescherming op deuren, ook voor ruimtes die alleen onder schooltijd worden gebruikt.

2.2.4 *Verschillen tussen toezichtkaders: voorwaarden die doorgaande lijn belemmeren*

Onderstaand zijn verschillen binnen de toezichtkaders beschreven waarvan integrale voorzieningen aangeven dat zij een belemmering vormen in de doelstelling die zij voor ogen hebben, namelijk het realiseren van een doorgaande lijn voor kinderen van (circa) 2,5 tot 12 jaar.

<u>Minimum/maximum aantal lesuren</u>

Integrale voorzieningen werken vaak met individuele leerlijnen en dagindelingen op maat, aangepast aan wensen van ouders en ontwikkelbehoeften/ bioritme van leerlingen. Daarnaast willen sommige kindcentra een programma kunnen bieden tijdens schoolvakanties en dit laten meetellen als onderwijstijd. Dat betekent dat regels rond vakanties en het aantal dagen onderwijs per week in de WPO knellend

kunnen zijn.[19] Er is de mogelijkheid een verzoek in te dienen om te mogen afwijken van de voorgeschreven vakantieperiodes. Het is niet bekend of voorzieningen dergelijke verzoeken indienen en hoe hierop wordt besloten.

Brede deelname aan activiteiten in het kader van dagarrangementen
Integrale voorzieningen willen soms in het kader van een dagarrangement alle kinderen laten deelnemen aan een continurooster of opvanguren, waarna weer lestijd is ingeroosterd. Uren tussen lestijd gelden echter als tussenschoolse opvang, waardoor ouders geen aanspraak kunnen maken op toeslag op basis van de Wet kinderopvang. Het bijwonen van alle voor een kind bestemde onderwijsactiviteiten is altijd verplicht (art. 41 WPO). Daarvoor mag ook geen bijdrage verplicht worden gesteld (art. 40 WPO). Als de school ook andere activiteiten verplicht wil stellen (verplicht dagarrangement), dan mag ook daarvoor geen verplichte bijdrage worden gevraagd. Als een financiële bijdrage wel verplicht is voor het dagarrangement, dan mag de school ouders niet verplichten om voor dat arrangement te kiezen. In de praktijk leidt dit ertoe dat alternatieve dagarrangementen moeilijk realiseerbaar zijn of slechts voor een deel van de kinderen die een integrale voorziening bezoeken.

Stamgroepenregel belemmert 'op bezoek door peuters'
De Regeling kwaliteit kinderopvang schrijft voor dat kinderen opgevangen worden in stamgroepen. Hiervan mag alleen worden afgeweken als hiervoor schriftelijk toestemming van de ouders is gevraagd en niet meer dan voor een schriftelijk overeengekomen aantal uren. Per week mag een kind in twee verschillende stamgroepruimtes worden opgevangen. Met name aan die laatste regel kunnen integrale voorzieningen moeilijk voldoen, wanneer zij kinderen op bezoek willen laten gaan in groep 1 en als dit vaker gebeurt dan het wettelijk vastgelegde aantal van vijf wendagen. Dit gebeurt onder andere met als doel kinderen te laten wennen aan school. Ook zijn er integrale voorzieningen die een peuterprogramma hebben (vaak met VVE, en geïntegreerd met de peuterspeelzaal) waar een deel van de kinderen aan deelneemt. Ook die voorzieningen ondervinden moeite om zich aan de regel van maximaal twee stamgroepruimtes te houden.

Minimumleeftijd voor deelname aan primair onderwijs belemmert 'op bezoek door peuters'
Wanneer dagopvang en peuterspeelzaalwerk onderdeel uitmaken van een integrale voorziening, kan de wens ontstaan om kinderen al voor hun vierde jaar min of meer structureel deel te laten nemen aan het onderwijs. Het gaat dan bijvoorbeeld om kinderen met een voorsprong, die op basis van hun (leer)ontwikkeling kunnen doorstromen naar groep 1. Artikel 39 WPO bepaalt echter dat een leerling pas op 4-jarige leeftijd kan deelnemen aan het onderwijs (afgezien van maximaal vijf wendagen vanaf drie jaar en tien maanden). Deelname van deze leerling is zonder bekostiging en gaat dus 'ten koste' van de leerlingen die wel bekostigd onderwijs krijgen.[20] Integrale voorzieningen ervaren dit als een belangrijke belemmering om

---

19 Zie de Regeling vaststelling schoolvakanties 2013-2016 (http://wetten.overheid.nl/BWBR0032704/geldigheidsdatum_10-02-2014). In artikel 7 van die regeling staan de mogelijkheden genoemd om af te wijken van regio's en zomervakantieperioden. Daarnaast kan het bevoegd gezag van een school ogv art 8 in geval van bijzondere omstandigheden, bij de minister een verzoek indienen om te mogen afwijken van de perioden, vastgesteld in artikel 5 en artikel 6 van die regeling. De artikelen 5 en 6 regelen vastomlijnde perioden voor kerst-, mei-, en zomervakanties.

20 Zie voor meer informatie: http://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuwsbrieven/details/Driejarigen+onder+voorwaarden+in+het+basisonderwijs.html

een doorgaande ontwikkelingslijn tot stand te brengen. De Inspectie van het Onderwijs signaleert en spreekt het bevoegd gezag – indien nodig - hier op aan.

Eis scheiding van middelenstromen

Onderwijsbekostiging mag niet worden uitgegeven aan andere zaken dan onderwijs. De verschillende middelenstromen dienen gescheiden te blijven: de publieke bekostiging van de school, de private financiering van de kinderopvang en de gemeentelijke middelen voor de peuterspeelzaal moeten in de administratie van elkaar worden onderscheiden. Uit de verantwoording van de besteding moet kunnen worden afgeleid of de middelen besteed zijn aan de doelen waarvoor ze ter beschikking zijn gesteld. Hierop wordt toegezien vanuit het financiële toezicht door de Inspectie van het Onderwijs. Een voorbeeld van hoe dit belemmerend kan werken is het geval van een IB 'er die vanuit school wordt bekostigd om te ondersteunen in de zorg voor kinderen van 2,5 tot 12 jaar.
Zij moet ofwel bijhouden hoeveel uur ze voor welke doelgroep (onderwijs of opvang) werkt, óf voor een deel van haar tijd gecontracteerd worden door de kinderopvangorganisatie, óf hiernaar gedetacheerd worden. In dat laatste geval krijgt de integrale voorziening te maken met regels aangaande afdracht van BTW[21]. Registratie vereist tijd die besteed wordt aan administratie. Tijd die volgens betrokkenen beter besteed kan worden aan de leerlingen die het nodig hebben. De onderwijsinspecteur ziet niet toe op de scheiding van middelenstromen. Dit gebeurt wel vanuit de afdeling Rekenschap bij de Inspectie van het Onderwijs. Rekenschap houdt toezicht op de financiën van de besturen in alle sectoren van het bekostigde onderwijs.

De eis van scheiding van middelenstromen vormt een belemmering voor het samengaan van onderwijsinstelling en kinderopvang tot één rechtspersoon – zij het niet in de zin dat dit onmogelijk is. Dat zou immers betekenen dat de school bewust het risico loopt geld uit te moeten geven aan het overeind houden van een kinderopvangtak wanneer het daarmee financieel minder goed gaat. Dat risico mogen scholen gezien de bekostigingsregels niet nemen. Integrale voorzieningen voor onderwijs en kinderopvang ervaren deze regelgeving als belemmerend om tot organisatorische, bestuurlijke en financiële integratie te komen.

Tegenstelling openbaar onderwijs – bijzonder onderwijs

Volgens artikel 48, vierde lid WPO, mogen schoolbesturen openbaar onderwijs geen andere activiteiten dan onderwijs aanbieden.[22] Dit vormt voor integrale voorzieningen onder een bestuur voor openbaar onderwijs een belemmering om één rechtspersoon te vormen. Dit knelpunt is inmiddels opgelost. Staatssecretaris Dekker heeft in een kamerbrief van 2 juli 2015 aangegeven een ruime interpretatie van artikel 48, vierde lid WPO te hanteren, waardoor dit verschil tussen openbaar en bijzonder onderwijs is weggenomen.

2.2.5 Ontbreekt in beide: tussenschoolse opvang en naschoolse activiteiten

De Tussenschoolse Opvang (tso), ofwel het overblijven op school, komt in geen van de toezichtkaders voor. Het gaat om opvang die niet voor of na schooltijd plaatsvindt (zoals voorschoolse of naschoolse opvang), maar tússen twee blokken

---

21 Dit is een knelpunt dat voortkomt uit regelgeving waarop de Belastingdienst toeziet. We gaan om die reden hier niet verder op in. Voor meer informatie zie VOS/ABB (2014).

22 Art 48 WPO gaat erover dat een gemeenteraad kan besluiten dat een of meer openbare scholen in de gemeente in stand worden gehouden door een stichting die zich ten doel stelt het in stand houden van een of meer openbare scholen. Daarbij is bepaald dat het statutaire doel van de stichting uitsluitend het geven van openbaar onderwijs is.

onderwijstijd in. Op integrale voorzieningen wordt dit onderdeel vaak door de kinderopvangorganisatie uitgevoerd, hoewel het formeel dus niet om kinderopvang gaat. Om die reden hebben ouders ook geen recht op kinderopvangtoeslag. Het bevoegd gezag van de basisschool is formeel verantwoordelijk voor de kwaliteit van de tussenschoolse opvang. Overblijfmedewerkers moeten bij aanstelling ook een VOG hebben. Zij vallen echter buiten de continue screening. Volgens de Wet PO moet de tso plaatsvinden in een veilige en kindvriendelijke ruimte. De eisen hiervoor zijn nergens benoemd en hangen af van de visie van het bevoegd gezag. Een groot contrast dus met de eisen die gesteld worden aan de voor- en naschoolse opvang. Ditzelfde geldt ook voor naschoolse activiteiten die in een aantal gevallen worden aangeboden op integrale voorzieningen (vaak als de voorziening ook een wijkfunctie heeft). De voorzieningen lopen hier vaak tegen wetgeving aan als zij kinderen van de bso willen samenvoegen met kinderen die alleen deelnemen aan de naschoolse activiteiten. Er wordt door de inspecties (GGD en IvhO) geen (actief) toezicht gehouden op de tussenschoolse opvang en naschoolse activiteiten.

2.2.6 Passend Onderwijs

Een punt dat weinig naar voren komt, maar wel steeds relevanter wordt is de gevolgen van Passend Onderwijs, ook voor de kinderopvang. Omdat daardoor meer kinderen met speciale (onderwijs)behoeften naar het reguliere basisonderwijs gaan, zullen die ook naar de voor- en naschoolse opvang gaan. Is daar voldoende deskundigheid? Is er voldoende afstemming om de overgang onderwijs-opvang zo goed mogelijk te laten verlopen voor deze leerlingen? Bij voorzieningen die aangeven integraal te werken, zou je mogen verwachten dat er – ook in het belang van deze kinderen – structureel wordt samengewerkt. Voor inspecteurs van zowel opvang als onderwijs is het lastig zicht te krijgen op de kwaliteit daarvan.

3 Toewerken naar toezicht op een integrale voorziening

3.1 Definitie

In toekomstig onderzoek is het belangrijk dat de toezichthouder een geïntegreerde voorziening herkent, dit is immers een belangrijk startpunt om goed onderzoek te kunnen doen vooraf, en op locatie. In Bijlage 4 worden definities opgesomd die door verschillende geïntegreerde voorzieningen, gemeenten, besturen en organisaties in Nederland worden gebruikt. Alhoewel veel overeenkomt, zijn er ook verschillen te zien. Tijdens een expertisebijeenkomst van het Landelijk steunpunt Brede Scholen[23] is aan deelnemers gevraagd om bij een aantal criteria opmerkingen te plaatsen of eigen inbreng te geven op kenmerken van een geïntegreerde voorziening. Op basis van voorgelegde criteria is, met aanvulling van de opmerkingen van de deelnemers, een werkdefinitie opgesteld tezamen met een lijst kenmerken:

Een geïntegreerde voorziening voor opvang en onderwijs is een voorziening waar vanuit één gezamenlijke visie gewerkt wordt aan de ontwikkeling van kinderen van tenminste 2,5 jaar totdat zij naar het voortgezet onderwijs gaan.

3.2 Kenmerken en criteria

De gekozen omschrijving kan zich uiten in verschillende kenmerken. Pas wanneer de toezichthouder geacht wordt om een oordeel te geven over de kwaliteit van specifieke aspecten van de integrale voorziening zijn de (gekozen) kenmerken echt relevant. Op dit moment zijn die mogelijkheden er nog niet; er is immers geen toezichtkader voor integrale voorzieningen. Om die reden wilde de projectgroep, naast de algemene definitie, inspecteurs wel handreikingen bieden over de diverse verschijningsvormen van een integrale voorziening.

In de pilotonderzoeken (met gedifferentieerd toezicht) en vanuit gesprekken is gebleken dat het (vooraf) herkennen van voorzieningen bij de verschillende toezichthouders erg lastig is. Dit komt omdat de voorzieningen zeer diverse verschijningsvormen hebben. Ook vindt de voorbereiding anders plaats bij beide toezichthouders:

Tabel 3.2a Voorbereiding inspectiebezoek

Toezichthouder Kinderopvang GGD	**Toezichthouder basisonderwijs IvhO**
Variant A: Er vindt een onverwachte inspectie plaats waarbij informatie wordt opgevraagd en meegenomen en/of eventueel informatie wordt nagezonden Variant B:Documentatie vooraf opgevraagd, daarna vindt onverwachts een inspectie van de praktijk plaats	Bezoek wordt ruim van tevoren aangekondigd per telefoon School upload relevante stukken in Internet School Dossier Analist bereidt bezoek voor
Inspecteur komt vaker op locatie en kan achteraf concluderen dat het om een geïntegreerde voorziening ging.	Door structurele voorbereiding vooraf meer kans om geïntegreerde voorziening voorafgaand aan het inspectiebezoek te herkennen.

[23] Masterclass 'Inzicht in Toezicht' 6 juni 2014 te Breukelen

Hieronder staat steeds een beschrijving van een criterium en aansluitend ervaringen naar aanleiding van het screenen van integrale voorzieningen uit bezoeklijsten voor inspecteurs.

Eén visie, pedagogisch en educatief.
De integrale voorziening werkt in zowel kinderopvang als basisonderwijs vanuit één visie (pedagogisch, educatief/didactiek) gericht op de ontwikkeling van het kind. Deze visie is vastgelegd in schooldocumenten en/of beleidsplannen. Het moet zichtbaar zijn dat dit in zowel onderwijs als opvang uitgedragen wordt.

- Dit leek een logisch en toepasbaar criterium om de voorziening af te bakenen, maar bleek in de praktijk toch weerbarstig. Het lijkt erop dat sommige voorzieningen eerst de praktische samenwerking opzoeken en daarna pas aan een visie toekomen. Op de website staat daar bijvoorbeeld de schoolgids die het onderwijsdeel en de visie hierop beschrijft, zonder inhoudelijke verwijzing naar het opvangdeel. Soms wordt er een nieuwe gebouw geplaatst, waarin opvang en onderwijs zich vestigen als integraal kindcentrum en vindt daarna pas het proces van integratie plaats. Bij de pilots bleek dat de aanname dat elke geïntegreerde voorziening vanuit een geïntegreerde visie werkt, niet houdbaar is.

Eén plan van aanpak, pedagogisch, educatief en op het gebied van ondersteuning/zorg en begeleiding.
Dit uit zich in participatie van de verschillende disciplines, waarbij gezamenlijke waarden worden uitgedragen. De disciplines (pedagogisch medewerkers, leerkrachten, zorgcoördinatoren) dienen als één team te werken: een lerende organisatie die van en met elkaar kan leren. Dit uit zich bijvoorbeeld in gezamenlijk overleg en gezamenlijke professionalisering. Of bijvoorbeeld in een gezamenlijke overlegstructuur waarbij expertise kan worden gedeeld en de mogelijkheid bestaat om kennis en kwaliteiten van medewerkers uit te wisselen. De samenwerking tussen opvang, onderwijs en welzijn dient zichtbaar te zijn.

- Voor dit criterium hebben we op websites gezocht naar medewerkers van een geïntegreerde voorziening die zichzelf als één team presenteren. Dit is nog maar zeer zelden het geval en sluit aan bij de bevindingen uit het Jaarbericht Brede scholen en integrale kindcentra (zie hieronder).

Eén organisatie voor kinderen van tenminste 2,5 jaar, maar liefst 0 jaar, tot het moment dat zij uitstromen uit het basisonderwijs (doorgaans 12 jaar).
Afhankelijk van de accommodatie kunnen 0-2,5/0-4 jarigen mogelijk niet op dezelfde locatie worden ondergebracht. Dit kan liggen aan de omvang van het gebouw of de indeling. Een geïntegreerde voorziening zou ook vanaf de peuterleeftijd mogelijk moeten zijn. De organisatie zou zowel in front als in backoffice één dienen te zijn, opererend onder één leiding. Eén aansturing op kwaliteit, inhoud, huisvesting, communicatie en financiën.

- Dit criterium is maar geldig voor 36 scholen volgens het Jaarbericht Brede Scholen en integrale kindcentra 2013. Het gaat om circa 0,5% van de scholen.

Een afgestemd dagarrangement op het gebied van tijd en aanbod gedurende de jaren dat onderwijs en opvang op het centrum kan worden genoten.
In de praktijk betekent dit bijvoorbeeld dat er sprake van een warme overdracht, tijden sluiten naadloos op elkaar aan en op alle schoolvrije dagen is er opvang georganiseerd.

- De term dagarrangement wordt niet in elk IKC gebruikt. Het komt vaker voor bij voorzieningen met een hoog opgeleide leerlingenpopulatie waarbij in de communicatie naar ouders wordt gesproken over een dagarrangement: de kinderen zijn bijvoorbeeld tussen 7.30 – 18.00 uur welkom.

Eén met de omgeving, hoge mate van ouder- en buurtbetrokkenheid.
Veel geïntegreerde voorzieningen zullen een grotere ouder- en buurtbetrokkenheid hebben dan andere losstaande voorzieningen voor onderwijs en opvang. In sommige gevallen noemen de voorzieningen zich dan brede school of netwerkbuurtschool. Op deze voorzieningen worden vaak ook naschoolse activiteiten georganiseerd waar ook bso-kinderen aan (kunnen) deelnemen.

- Dit criterium geldt ook voor Brede Scholen die geen IKC zijn. Om na te gaan of het om een IKC gaat, kom je vervolgens bij één van de andere criteria uit.

Eén gebouw of campusmodel.
Er is verschil van mening over of een integrale voorziening volledig op één locatie moet zitten of niet. Soms werken bijvoorbeeld organisaties nauw samen en zou alleen nieuwbouw een oplossing kunnen bieden om onder één dak of op één terrein samen te komen.

- Vanuit de toezichthouder gezien is het vooral belangrijk wat de kwaliteit is van het aanbod dat gerealiseerd wordt. Of dat op één of meerdere plekken gebeurt doet niet ter zake. Dit criterium is om die reden niet goed hanteerbaar.

Formeel en bestuurlijk vastgelegde afspraken.
Er zijn diverse bestuurlijke constructies om een samenwerking tussen opvang en onderwijs vorm te geven. Als toezichthouder is het belangrijk om te weten wie formeel verantwoordelijk is. Soms is een schooldirecteur formeel aangewezen als directeur van de integrale voorziening, maar volledig in dienst bij het schoolbestuur (en niet bij de kinderopvangorganisatie) en zal bij een inspectie kinderopvang niet zij/hij, maar de houder moeten worden aangesproken.

- Voor de toezichthouders kinderopvang is het geen optie om de bestuurlijke constructies te ontrafelen alvorens een bezoek af te leggen. Voor primair onderwijs geldt dat vanuit bestuursgesprekken door het bevoegd gezag wel zicht kan worden gegeven op bestuurlijke constructies met een kinderopvangorganisatie.

Dezelfde naam/IKC of 'integraal' in de naam
Integrale voorzieningen gebruiken naar buiten toe vaak één naam: IKC Tichelaar, IKC De Ontdekking.

- In de praktijk blijkt dat een school zonder 'IKC' in de naam ook een geïntegreerde voorziening kan zijn.

De conclusie is dat het in het toezichtproces bij de voorbereiding voor een toezichthouder niet altijd goed is vast te stellen wanneer er sprake is van een geïntegreerde voorziening waarbij het gebruik van het samenwerkingsprotocol een toegevoegde waarde heeft. Er ontbreekt een eensluidende definitie, de verschijningsvormen zijn zeer divers en daarnaast is de mate van integraliteit en de

aspecten waarbij dit het geval is (bijvoorbeeld personeel, aanbod, bestuurlijk) wisselend. De werkdefinitie leek open en goed bruikbaar, maar kan juist daarom discussie oproepen. Een voorziening kan stellen een IKC te zijn en de toezichthouder moet verantwoorden waarom de voorziening wel of niet vanuit één visie lijkt te werken.

Aanbeveling: Laat de toezichthouders geen definitie bepalen. In een bestuursgesprek bespreken het bevoegd gezag en de contactinspecteur primair onderwijs de scholen en de inspectiebezoeken. Hierbij kan geïnventariseerd worden of het om geïntegreerde voorzieningen opvang-onderwijs gaat. De eigen definitie van het bevoegd gezag is leidend. Bij deze bezoeken wordt dan afgestemd met de toezichthouder kinderopvang (GGD).

3.3 Overige activiteiten projectgroep in het kader van het project

De context waar binnen het project heeft plaats gevonden bleek dynamisch en uitdagend, zowel bij de toezichthouders zelf als het veld dat in beweging is. Er blijken steeds meer thema's gerelateerd te kunnen worden aan het ontstaan van integrale voorzieningen: 3-jarigen binnen het onderwijs, bestuursconstructies opvang-onderwijs, leerlingendaling/krimp. Intern is bij de toezichthouders gezocht naar mogelijkheden om expertise en ervaring die opgedaan is binnen dit project te benutten voor het bediscussiëren van gerelateerde thema's. Daarnaast zijn er kansen benut om in gesprek te gaan met het veld om zicht te houden op de ontwikkelingen en de mogelijke gevolgen voor de toezichthouders. Hieronder een overzicht van activiteiten die hebben plaats gevonden.

<u>Informatie-uitwisseling en scholing</u>
Er is op 20 april 2015 een informatiebijeenkomst georganiseerd bij IvhO voor alle betrokkenen bij Het Nieuwe Toezicht voor de kinderopvang (Partijen: GGD GHOR, SZW, VNG). De bijeenkomst ging over het nieuwe toezicht primair onderwijs en voor- en vroegschoolse educatie (vve) en had als doel het afstemmen van nieuwe toezichtontwikkelingen bij beide toezichthouders.
Bij de Toezichtacademie IvhO zijn mogelijkheden om toezichthouders van de GGD te scholen in het nieuwe toezicht primair onderwijs. Dit kan specifiek nuttig zijn voor toezichthouders die werken in regio's of gemeenten waar sprake is van brede IKC-ontwikkeling, maar mogelijk is het ook voor andere toezichthouders op termijn interessant. Er moet bekeken worden welke scholingsaanpak het meest effectief en financieel haalbaar is; er zijn immers 350 toezichthouders (er zijn overigens circa 90 inspecteur basisonderwijs).

<u>Gezamenlijk bezoek met oude toezichtkader</u>
Er is een gezamenlijk vierjaarlijks bezoek[24] afgelegd door een inspecteur primair onderwijs met een GGD inspecteur met het 'oude' toezichtkader. Hierbij is ook het samenwerkingsprotocol (zie bijlage 5) gebruikt. De GGD-inspecteur was bereid extra tijd te steken in overlegtijd vooraf, tijdens het inspectiebezoek en afstemming achteraf bij het verslag. Bij kinderopvang speelt de beperkte tijd (financiën) die de gemeente beschikbaar stelt voor inspecties een rol. Het komt er vaak op neer dat alle extra's in de eigen tijd van inspecteurs gedaan moeten worden.
Het gezamenlijk bezoek betrof een voorziening met een behoorlijke mate van integratie (geïntegreerd team, één visie). De inspecteurs vonden het boeiend om elkaars werkwijze te verkennen en 'samen te werken'. Toch erkenden zij ook dat de aanpak en inhoud bij beide toezichthouders wezenlijk anders is, wat inspecteurs

[24] Het feit dat er één gezamenlijk bezoek heeft plaatsgevonden heeft te maken met de vierjaarscyclus (planning najaar 2014) van de IvhO en het beperkte aantal daadwerkelijke integrale voorzieningen.

beperkt in het vormen van integrale oordelen. Aan de directeur van de integrale voorziening is gevraagd naar zijn bevindingen.

- Onderzoek was goed voorbereid
- Er was veel ruimte om onderzoek zelf vorm te geven
- Directeur heeft inspecteurs rondleiding gegeven, vond hij erg prettig dat daar tijd voor was
- Toch als kort bezoek ervaren (betrof een vierjaarlijks bezoek uitgebreid naar 1.5 dagdeel)
- Contrast tussen kader GGD en IvhO groot: GGD controlerend op normen, IvhO meer ruimte, meer procesgericht, gericht op dialoog
- Er is veel gesproken over de toegevoegde waarde van het IKC: interessant! Inspecteurs waren nieuwsgierig
- Doorgaande lijn is ook aan bod gekomen: zou een gemis zijn als dat niet zo was, er zijn geen oordelen over gegeven
- Bij het IKC-betrokken kinderopvangaanbieder krijgt nu weinig vertrouwen
- Definitie IKC: samenwerkend vanuit visie inderdaad een goede
- Gezamenlijk bezoek had nu een meerwaarde, maar dat geldt volgens directeur niet bij integrale voorzieningen waar men vooral de ouders meer opvang wil aanbieden en waar minder vanuit degelijke visie wordt gewerkt
- Betrek ouders ook bij het inspectiebezoek

Aanbeveling: Voor gezamenlijke bezoeken met meerwaarde voor de locatie moet de gemeente bereid zijn om te betalen voor extra tijd van de inspecteur kinderopvang.

<u>IKC's en regionale spreiding monitoren</u>
De lokale dagbladen zijn gemonitord om na te gaan waar integrale voorzieningen ontstaan. Ook is via digitale bronnen gezocht naar de spreiding van deze voorzieningen. Er is een kaart (zie onder) ontwikkeld waarop zichtbaar is dat de spreiding zeer divers is. Er ontstaan voorzieningen in kleine dorpen (krimpgebieden) maar ook in grote steden. Niet alleen in de Randstad, maar in alle provincies zijn voorzieningen vastgesteld. Een waarneming is daarnaast dat de gemeente bepalend kan zijn voor het tempo en de dichtheid van integrale voorzieningen; er is dan sprake van stimulerend beleid (gemeente Enschede, Leeuwarden, 's-Hertogenbosch, etc.). Ook is waar te nemen dat schoolbesturen soms 'radicaal' inzetten op de vorming van integrale voorzieningen. Concurrerende schoolbesturen volgen dan soms dit voorbeeld, vervolgens ontstaat er enige concentratie in de regio. De naamgeving en het ontbreken van een definitie maken het moeilijk om een echt sluitend beeld te krijgen van het aantal integrale voorzieningen.

Figuur 3.3a Spreiding integrale voorzieningen



Wederzijdse deelname klankbordgroepen
IvhO heeft deelgenomen aan deelproject 1 Herijking kwaliteitseisen van SZW. Hier is gepoogd om ook de bevindingen uit Fase 1 van dit project mee te nemen: knelpunten in kwaliteitseisen waar IKC's tegenaan kunnen lopen. In het voortraject is een werkgroep gevormd met alle betrokken partijen. Het bleek niet haalbaar tot een gezamenlijk advies te komen. Partijen hebben nu afzonderlijk hun advies uitgebracht. Op basis hiervan komt het ministerie van SZW met een definitief voorstel voor de nieuwe kwaliteitseisen van Het Nieuwe Toezicht.
Op 14 april 2015 heeft er een mini-conferentie over Het Nieuwe Toezicht plaatsgevonden bij GGD GHOR Nederland. Hier was IvhO vertegenwoordigd met een inspecteur Primair Onderwijs/projectleider IKC en een inspecteur Kinderopvang(IvhO). Aanwezig waren onder meer gemeenten, GGD-inspecteurs kinderopvang, brancheorganisatie, VNG en BOinK. IvhO heeft als belangrijke ketenpartner een pitch gehouden voor de aanwezigen. Hier is ook nog een keer het belang van afstemming van het toezicht voor integrale voorzieningen opvang-onderwijs benoemd. IvhO blijft betrokken bij het vervolg van Het Nieuwe Toezicht.

IKC koppelen aan andere interne thema's bij de toezichthouders
De tussenschoolse opvang valt onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van het onderwijs, maar heeft alle kenmerken van opvang. De strenge regels met betrekking tot risico's in de veiligheid en gezondheid die de GGD hanteert zijn niet van toepassing. Dat maakt dat er voor kinderen op een IKC vanuit wet- en regelgeving weinig doorgaande lijn is tussen voor- /naschoolse opvang, tussenschoolse opvang en onderwijs. In een werkgroep binnen de Inspectie van het Onderwijs is men bezig om bevoegde gezagen te wijzen op de eisen voor een fysiek en sociaal veilige ruimte die o.a. de GGD hanteert, om zo handvatten te bieden voor een kwalitatief goede tussenschoolse opvang.

Het verschijnsel IKC stelt de onderwijsaccountant en het financieel toezicht van de Inspectie van het Onderwijs voor respectievelijk de controle- en zo nodig de handhavingsopdracht erop toe te zien dat geldstromen bestemd voor onderwijs en kinderopvang apart geadministreerd worden en onderwijsmiddelen niet worden besteed aan opvang. In aanvulling op het reguliere toezicht op bevindingen van onderwijsaccountants bij jaarrekeningen, heeft een aantal financieel inspecteurs gesprekken gevoerd met besturen die zich actief bezighouden met de ontwikkeling van integrale voorzieningen om zo beter zicht te krijgen op de achtergronden van ontwikkelingen in het veld en deze zo mogelijk een plaats te geven binnen het toezicht.

Voor de Voor- en Vroegschoolse educatie is er ook samenwerking met GGD GHOR Nederland. Begin 2015 hebben pilots rondom signaalgestuurd toezicht plaatsgevonden. Waar mogelijk wordt het afstemmen van het toezicht VVE meegenomen voor de afstemming van het toezicht op integrale voorzieningen. Er zijn integrale voorzieningen met en zonder VVE. Op voorzieningen met VVE is de inspecteur primair onderwijs bevoegd om zowel de vroeg- als voorschool te beoordelen en hierbij komt ook de doorgaande lijn ter sprake. Op voorzieningen zonder VVE ligt dit dus anders, daar kan de inspecteur onderwijs niet het deel van de voorziening tot vier jaar betreden en bevragen. De GGD-inspecteur beoordeelt hier wel jaarlijks de pedagogische praktijk.

<u>Contact met het veld</u>
Tijdens de looptijd van het project is er met diverse partijen contact geweest om de ontwikkelingen te volgen rondom de integrale voorzieningen. Ook heeft de projectgroep tussentijds presentaties gegeven om informatie te delen over de voortgang van het project en meningen of suggesties uit het veld op te halen.

Een presentatie bij twee grote schoolbesturen in 's Hertogenbosch gaf zicht op de structuur van structurele samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs en de gemeente in 's-Hertogenbosch. De organisatie Compas 0-13 heeft in deze gemeente een coördinerende rol en deze organisatie heeft een presentatie gegeven hoe zij toezicht houdt op de ontwikkeling van de IKC’s in ‘s-Hertogenbosch.

Op de Landelijke IKC dag van Landelijke Steunpunt Brede Scholen is het veld geïnformeerd over bevindingen en stand van zaken met betrekking tot de afstemming van het toezicht. In een workshop is met deelnemers verkend hoe 'de toegevoegde waarde' van een IKC beoordeeld zou kunnen worden door een toezichthouder. Deze laatste opgave bleek niet alleen voor de toezichthouders zelf lastig. Wat is een IKC? Wat is specifiek voor een IKC? Hoe beoordeel je een doorgaande lijn? Zelfs voor leraren en directeuren verbonden aan een integrale voorziening bleek dit lastig te benoemen.

Het gesprek met een schoolbestuur en het gesprek met de Onderwijsautoriteit Zeeland in deze krimpregio leverde informatie op over de wensen van de regio ten aanzien van ruimte in wet- en regelgeving. Ook gaf het zicht op de (toekomstige) omvorming van scholen naar IKC's in een regio.

Een lezing en discussie tijdens een conferentie ‘Doorgaande lijn' voor reformatorische scholen en kinderopvang, leverde het beeld op dat op reformatorische scholen in de regio Zeeland een toename is van structurele afstemming met peutervoorzieningen.

Ook zijn gesprekken gevoerd met 'voorlopers', enkele voorzieningen die verregaand geïntegreerd werken. Het nieuwe (concept)waarderingskader voor het basisonderwijs lijkt ruimte en mogelijkheden te bieden voor dit type voorzieningen om over de kwaliteit en ontwikkelingen binnen het kindcentrum te spreken. Daarnaast zijn voor het project de ontwikkelingen bijgehouden rondom Kindcentra 2020.

4 Afstemming van het toezicht en nieuwe toezichtontwikkelingen

In 2014 is zijn waarderings- en toezichtkaders naast elkaar gelegd en vergeleken (zie ook hoofdstuk 2). Bij beide toezichthouders zijn daarna toezichtontwikkelingen gaan spelen. Hieronder volgt een schets van de relevante ontwikkelingen bij beide toezichthouders. Aanvullend wordt beschreven hoe de projectgroep mogelijkheden zien om deze ontwikkelingen op elkaar af te stemmen.

4.1 Toezichtontwikkelingen Primair Onderwijs: gedifferentieerd toezicht

Per 1 februari 2015 is in het primair onderwijs gestart met het uitproberen van een nieuw waarderingskader[25]. Dit kader is ge-pilot op 600 scholen voor de zomervakantie 2015. Er is een belangrijke rapportage verschenen met conclusies over het nieuwe toezicht en de effecten ervan in juni 2015[26].

De visie en uitgangspunten voor het toezicht op het primair onderwijs (verder PO) zijn volledig herzien. En het waarderingskader heeft een hele andere vorm gekregen. Er wordt in alle sectoren (PO/SO/VO/MBO/HO) nu gewerkt met standaarden en portretten in plaats van kwaliteitsgebieden en indicatoren. De standaarden zijn voor alle sectoren gelijk. De portretten geven een beschrijving van een goede school, waarbij niet alle onderdelen van het portret noodzakelijk aanwezig moeten zijn om de waardering 'goed' te krijgen. De portretten geven ruimte voor professionele oordelen van de inspecteur. Tijdens de bezoeken is nog meer tijd ingeruimd voor gesprekken dan voorheen. Niet alleen met de schoolleiding, maar ook met ouders en leerlingen. De nieuwe werkwijze vereist een hele andere aanpak van de inspecteur. Een intensief opleidingstraject voor inspecteurs maakt deel uit van de invoering van de pilots.

Oorspronkelijk was het idee om het samenwerkingsprotocol uit te proberen in de periode januari – juni 2015. Op dat moment was echter nog niet bekend hoe ingrijpend de nieuwe werkwijze zou zijn. De pilotbezoeken vroegen zó veel van inspecteurs maar ook van scholen dat een gezamenlijk bezoek met een GGD-inspecteur met het nieuwe waarderingskader geen toegevoegde waarde bleek te hebben, juist eerder afbreuk zou doen aan het doel van de pilot voor geïntegreerde voorzieningen. Bij de pilots is gekeken in hoeverre er sprake is van IKC's en er is extra aandacht besteed aan mogelijke afstemming van toezicht (zie paragraaf 4.3).

25 Een waarderingskader beschrijft de onderdelen waarvan de inspectie de kwaliteit beoordeelt bij scholen en instellingen.

26 Rapportage Stimulerend en gedifferentieerd toezicht pilots 2014/2015, Inspectie van het Onderwijs

Figuur 4.1a Nieuw gezamenlijk waarderingskader



4.2 Toezichtontwikkelingen Kinderopvang: Het Nieuwe Toezicht

Ook het toezicht in de kinderopvang is afgelopen jaren volop in ontwikkeling geweest. Het Nieuwe Toezicht (HNT) op de kinderopvang gaat naar verwachting op 1 januari 2017 in. Het ministerie van Sociale Zaken werkt, in samenwerking met GGD GHOR Nederland en VNG, in vier deelprojecten toe naar dit moment. De brancheorganisaties, ouderorganisatie BOink en vakbonden worden nauw betrokken bij het vormgeven van Het Nieuwe Toezicht.

De deelprojecten zijn:

1. Herijken kwaliteitseisen; Dit project bevindt zich op dit moment in de laatste fase.
2. Nieuw toezichtkader en nieuwe werkwijze toezicht en handhaving
3. Equiperen toezichthouder en handhaver: inspecteren wordt vanaf 2017 heel anders voor GGD-inspecteurs, bijscholing is nodig om een valide oordeel te kunnen geven over de pedagogische kwaliteit. Het gaat om ongeveer 350 toezichthouders en 800 handhavers (vergelijking: er zijn circa 90 inspecteurs Primair Onderwijs).
4. Communicatie: SZW zet in op een heldere communicatie naar de sector voor een vlotte implementatie.

Op 7 juli 2015 heeft de Minister van SZW de Tweede Kamer geïnformeerd over de voorgenomen herijking van de kwaliteitseisen. De deelprojecten 2 en 3 worden op basis hiervan verder vormgegeven.

4.3 Voortgang afstemming toezicht Kinderopvang en Primair Onderwijs

Ondanks alle grote, complexe ontwikkelingen in het toezicht is er gezocht naar mogelijkheden om informatie te verzamelen voor het toezicht op geïntegreerde voorzieningen opvang en onderwijs en voortgang te boeken in het kader van de opdracht. Hieronder volgt een opsomming van de activiteiten.

<u>Aanhaken bij pilots Gedifferentieerd toezicht (Primair Onderwijs)</u>
Bij de pilotbezoeken Gedifferentieerd toezicht is een selectie gemaakt van voorzieningen die een IKC leken te zijn. De definitie blijft lastig (zie verslag Fase 1), maar er is nagegaan of er vanuit een gezamenlijke visie opvang en onderwijs aangeboden leek te worden. Concreet kwam dit erop neer dat van alle 600 locaties de website gescreend is om te kijken of er naast onderwijs ook opvang werd aangeboden. Indien dit het geval was, is geprobeerd na te gaan in hoeverre er sprake was van structurele samenwerking. De schoolgids is bekeken, de visie

nagelopen of er is nagegaan of er sprake was van één integraal team op de website. Op circa drie procent van de voorzieningen leek sprake te zijn van enige mate van (structurele) integratie (ongeveer 20 locaties).

Er is een uitgebreide handreiking voor inspecteurs PO geschreven en de handreiking maakte onderdeel uit van het instrumentarium voor inspecteurs. Via de interne nieuwsbrief zijn inspecteurs attent gemaakt op de handreiking. Daarnaast zijn inspecteurs die een geïntegreerde voorziening bezochten, benaderd en geattendeerd op de extra informatie. Na afloop van het bezoek is indien er relevante informatie opgehaald was, kort teruggekoppeld.

Over de opzet van het nieuwe waarderingskader zijn de meeste scholen en inspecteurs positief. Wel vinden inspecteurs sommige standaarden nog lastig te beoordelen en missen ze soms een referentiekader voor het onderscheid tussen 'voldoende' en 'goed'. Dit laatste geven de scholen ook aan. Schoolleiders, leraren, intern begeleiders en inspecteurs zijn tevreden over de schoolbezoeken en verreweg de meesten vinden de nieuwe werkwijze een verbetering. Zij ervaren meer ruimte voor dialoog en zien dat er meer wordt aangesloten bij de ontwikkeling van de school. Het feit dat de meeste scholen aangeven dat de nieuwe aanpak een verbetering is en dat zij met de conclusies aan de gang zullen gaan, is een duidelijk positief signaal.

Bron: Stimulerend en gedifferentieerd toezicht pilots 2014/2015, rapportage juni 2015

Binnen het nieuwe waarderingskader is meer ruimte voor scholen om zichzelf te presenteren. Uit het veldonderzoek kwam naar voren dat integrale voorzieningen behoefte hadden aan (h)erkenning van de specifieke kenmerken van de voorziening. De verwachting is dat dit door het vernieuwde toezicht verbetert.

Overige bevindingen van inspecteurs PO:

Een inspecteur merkt op dat men blij was dat er tijdens de inspectie oog was voor de samenwerking tussen opvang en onderwijs. In het rapport kan er ook bij stil worden gestaan.

Ouders hebben in een geval aangegeven dat zij wel meer willen zien van de doorgaande leerlijn naar de naschoolse opvang. Het leek de ouders echter meer om de thema’s te gaan waarmee de school werkt dan om de pedagogische aanpak. Dit is voor de toekomst iets om rekening mee te houden. De ouder heeft wellicht een heel ander perspectief over de ‘doorgaande leerlijn’ dan de professional in de opvang en het onderwijs.

Opgemerkt is dat de PO inspecteur die naar een locatie gaat waarin nauw wordt samengewerkt, gemakkelijker kan beoordelen of de jongste kinderen tot hun recht komen in de doorgaande leerlijn, als deze inspecteur bekend is met VVE. Inspecteurs die daar nog niet mee hebben gewerkt, zullen het waarschijnlijk lastiger vinden om aanknopingspunten te vinden om de overdracht en de doorgaande leerlijn te beoordelen.

Er is ook teruggekoppeld dat in het huidige pilotkader geen duidelijk inhoudelijk handvat is om over ontwikkelingen binnen een IKC te spreken. Daarnaast is daar ook de tijd niet voor.

Het zou goed zijn om bij bezoeken aan integrale kindcentra na te gaan welke scholen en voorschoolse voorzieningen deel uitmaken van het kindcentrum. Al deze instellingen moeten bij het bezoek betrokken worden en het rooster/aantal inspecteurs moet daarop worden aangepast.

Het waarderingskader is nu nog teveel gericht op vve en voorscholen, terwijl het gericht zou moeten zijn op educatie/ontwikkelingsstimulering van kinderen vanaf 2 jaar.

De standaarden die betrekking hebben op de doorgaande lijn, zijn nu nog teveel verpakt in verschillende standaarden, waardoor de doorgaande lijn ondergesneeuwd kan raken door andere aspecten van een standaard.

Door van tevoren na te gaan hoe het bezoek ingericht moet worden, kan bovendien voorkomen worden dat alleen de psz en de school bezocht worden (vve) terwijl er ook groepen hele dagopvang aanwezig zijn met twee- en driejarigen.

Inspecteurs geven aan het fijn te vinden op de hoogte te worden gebracht van de samenwerking tussen onderwijs en opvang, voorafgaand aan het bezoek.

Ook prettig is de link naar de bij de opvang behorende laatste GGD rapporten. Eventuele risico’s kunnen zo worden gezien én de beoordeling over – indien aanwezig - VVE door de GGD.

De rapporten zijn een logische weerspiegeling van de organisatievorm. Rapporten moeten daarom ook maatwerk zijn bijvoorbeeld: bij een integraal kindcentrum één rapport voor hele dagopvang, psz en groep1/2: rapport jonge kind en één rapport voor de school groep 3-8. Er zijn nu gescheiden rapporten.

Bezoeken zijn maatwerk. De inrichting van (voor)schoolse voorzieningen is volop in ontwikkeling. Diverse situaties vragen om verschillende inrichting en bezoekroosters.
Door roosters op maat te kunnen maken, kan recht gedaan worden aan de diverse organisatievormen. Ook kan nagegaan worden met hoeveel inspecteurs de locatie bezocht gaat worden en welke groepen betrokken worden.

Gezamenlijk bezoek zinvol? Wij kijken meer naar de inhoud en gaan met hen hierover in gesprek gaan, terwijl de GGD meer de fysieke en tastbare aspecten van kwaliteit toetst. De inschatting is, dat dit niet veel zou toevoegen met de huidige kaders.

Een gezamenlijk bezoek door GGD en IvhO kan zinvol zijn als dat gelijk een VVE bezoek is. Het bezoek moet dan wel goed gecoördineerd worden: wie zit bij welk gedeelte van het gesprek ed.

Voor de pilots met gedifferentieerd toezicht in het primair onderwijs zijn ook voor- en vroegschoolse voorzieningen bezocht. Bij deze bezoeken is een extra standaard in het waarderingskader meegenomen: Standaard 2.5 Samenwerking, deze is als volgt geformuleerd:

***STANDAARD* KWALITEITSGEBIED**
2.5 VOOR PO: SAMENWERKING
De (voor)school werkt nauw samen met voorafgaand en vervolgonderwijs, gemeenten en andere partners zoals ouders.

Portret voor po:
De school werkt nauw samen met ouders, voorschoolse voorzieningen, voorgaande scholen en ketenpartners door informatie over leerlingen uit te wisselen ter bestrijding van uitval en ten behoeve van leerlingen met bijzondere ondersteuningsbehoeften. Zij ziet ouders als partner in het stimuleren van de ontwikkeling van hun kinderen en stemt haar ouderbeleid daar op af. Voor kinderen in achterstandssituaties en/of met een ondersteuningsbehoefte werkt de school intensief samen met ouders, ketenpartners en met partners in het samenwerkingsverband.

De formele evaluatie moet op dit moment nog plaatsvinden, wel zijn er al enkele eerste bevindingen te melden:

- Standaard 2.5 is duidelijk, herkenbaar en bruikbaar voor inspecteurs en (voor)scholen.
- Het voorbeeld van een goede onderwijspraktijk, zoals beschreven in het portret, biedt voldoende ruimte voor specifieke situaties van de school.

Inspecteurs geven aan dat tijdens de inspectiebezoeken onder meer is gesproken over de mate van overleg over doorgaande leerlijnen in aanbod en didactiek tussen voor- en vroegschool. Ook is besproken hoe voor- en vroegscholen afstemmen over oudercontacten en initiatieven richting ouders (o.a. in kader Brede School). Daarnaast kwam ter sprake dat er personele uitwisseling is om te zorgen voor afstemming in de zorg en begeleiding: de intern begeleider van de school was bijvoorbeeld ook zorgfunctionaris op de voorschool.

Aanbeveling voor de toezichthouder IvhO: bij integrale voorzieningen beoordeelt de inspecteur PO altijd de Standaard 2.5 'Samenwerking'.

Conclusie

De ontwikkelingen rondom het vormen van integrale voorzieningen voor opvang en onderwijs zijn dynamisch en complex. Ditzelfde geldt voor de afstemming van het toezicht op dit punt. Sinds enige tijd is er een sterkere behoefte van onderwijs en opvang om samen te werken in integrale voorzieningen. Over knelpunten om dit te realiseren wordt al lang gesproken: er is immers sprake van een publieke en private sector. Het is 2015 en nog geven belangengroepen die dit ideaal verdedigen, zoals bijvoorbeeld de groep achter het plan 'Geef kinderen de ruimte', aan dat de huidige wet- en regelgeving het realiseren van een integrale voorziening tot een complexe, tijdrovende en soms kostbare operatie maakt en een werkelijke samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang in de weg staat. De betrokken ministeries geven in de reactie op het actieplan aan dat de uitgangspunten worden gedeeld, maar dat samenwerking mogelijk is binnen de huidige kaders en dat reeds sprake is van verdere harmonisatie van regelgeving, bijvoorbeeld in de kinderopvang.

Met betrekking tot het toezicht zijn in dit project verschillen, overeenkomsten en knelpunten geïnventariseerd. Daarbij was de vraag of knelpunten konden worden weggenomen of zodanig op elkaar kon worden afgestemd, zodat in elk geval de door aanbieders ervaren regeldruk gereduceerd wordt. De projectgroep heeft onderzoek gedaan bij voorzieningen die zichzelf als geïntegreerd kindcentrum (IKC) profileren.

Uit de veldverkenning blijkt dat de meeste knelpunten worden ervaren bij de voorwaarden en eisen. Er wordt voorts een groot aantal verschillen genoemd in voorwaarden waaraan een onderwijs of opvanginstelling moet voldoen. Zonder uitzondering zijn dit inderdaad voorwaarden die elkaar iets overlappen of juist gelden voor de ene werksoort en niet voor de andere, maar geen van de verschillen of 'voorwaarden interferentie' is van het soort dat niet kan worden opgelost. Het zijn vooral verschillen die voortkomen uit een andere geschiedenis, maar die gaande weg kunnen worden opgelost (bijvoorbeeld VOG's) of die gecombineerd kunnen worden als ze niet naadloos op elkaar aansluiten (bijvoorbeeld MR versus oudercommissie). Ze vragen improvisatievermogen, zowel van de aanbieder als van de inspecteur. In Hoofdstuk 2 staan aanbevelingen beschreven.

Er is tevens een vergelijking uitgevoerd op de toezichtkaders voor het primair onderwijs en de kinderopvang. De uitgangspunten en uitwerking van het toezicht is verschillend. Inhoudelijk is er vrijwel geen overlap. Van extra grote toezichtlast is geen sprake: de inspectie van het onderwijs bezoekt een locatie eens in de vier jaar. De inspecteur kinderopvang (GGD) bezoekt een locatie jaarlijks.

Op een enkel terrein overlappen de toezichtkaders zodanig, dat vanuit twee toezichthouders over vrijwel dezelfde eisen binnen één domein een oordeel wordt geveld. Het gaat om toezicht op VVE. Inmiddels is er gewerkt aan het verstevigen van de samenwerking tussen inspecteurs van de GGD en van de Inspectie van het Onderwijs en aan het verminderen van de toezichtlast op dit punt door oordelen van elkaar over te nemen.

Het zogenaamde 'object van toezicht' is vooralsnog niet te definiëren. De integrale voorzieningen zijn zeer divers, zowel in naamgeving als in visie en uitvoering. Dat maakt het lastig voor een inspecteur om te herkennen wanneer het om een integrale voorziening gaat. 'Kinderopvang' en 'onderwijs' zijn duidelijk beschreven in wetgeving.

Het ligt voor de hand dat de combinatie van een gesubsidieerde instelling met een marktpartij complicaties met zich meebrengt. Integrale voorzieningen ervaren de

regelgeving rond de bekostiging bijvoorbeeld als belemmerend om tot organisatorische, bestuurlijke en financiële integratie te komen. Er kan in de huidige situatie niet anders dan sprake zijn van een samenwerkingsverband van twee (of meer) partners. Dan is het ook logisch dat er twee toezichthouders zijn die – gebonden aan de inrichting van het stelsel – werken volgens de aan hen gestelde opdracht van de wetgever.

Zowel bij het toezicht kinderopvang als bij de onderwijsinspectie vinden momenteel langlopende en ingrijpende trajecten om toezicht op een andere wijze vorm te geven. Deze trajecten lopen van ongeveer 2013 tot 2018. Het herijken van het toezicht bij zowel onderwijs als kinderopvang biedt een enorme kans en mogelijkheid om kenmerken van integrale voorzieningen mee te wegen. In het primair onderwijs biedt het werken met de nieuwe portretten nu al meer ruimte voor het waarderen van integrale voorzieningen. Het is van belang om in de voortgang van deze twee verschillende toezichtwijzigingen de toename van het aantal integrale voorzieningen mee te nemen.

Zolang er sprake is van twee stelsels, houden toezichthouders toezicht binnen de kaders van die stelsels. Hooguit kunnen er afspraken worden gemaakt om elkaar waar nodig te informeren zodat oordelen elkaar niet tegenspreken. Er kan onder de huidige regelgeving geen sprake zijn van een integrale aanpak van het toezicht op een integrale voorziening

Bijlagen





BIJLAGE 1: INDELING KNELPUNTEN

<table>
<tr><td colspan="2">Knelpunten m.b.t. indicatoren, voorwaarden en eisen :</td></tr>
<tr><td rowspan="2"><u>Verschillende eisen</u>

Oudervertegenwoordiging

VOG

Eisen binnen- en buitenruimte:

Opleidingseisen personeel

Planverplichting</td><td><u>Voorwaarden in KOV niet in PO</u>

Beroepskracht-Kind Ratio (BKR)

Maximale groepsgrootte

Eisen t.a.v. veiligheid en gezondheid</td></tr>
<tr><td><u>Eisen in PO of KOV die doorgaande lijn IKC belemmeren</u>

Minimum/maximum aantal lesuren

Vrijwillige ouderbijdrage in relatie tot op een IKC (verplichte) afname dagarrangement

Stamgroepenregel

Onderwijs vanaf leeftijd 3 jaar en tien maanden

Scheiding van middelenstromen

Openbaar onderwijs mag alleen onderwijs aanbieden[27]</td></tr>
<tr><td><u>Overlap in toezicht KOV-PO op IKC</u>

in het geval van voorschoolse educatie

- Pedagogische praktijk/uitvoering VVE programma</td><td><u>Overig</u>

- (h)erkenning voorzieningen door inspecteur</td></tr>
</table>

27 Dit knelpunt is aangepakt in de kamerbrief 2 juli 2015 'Wegnemen ongelijkheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs'

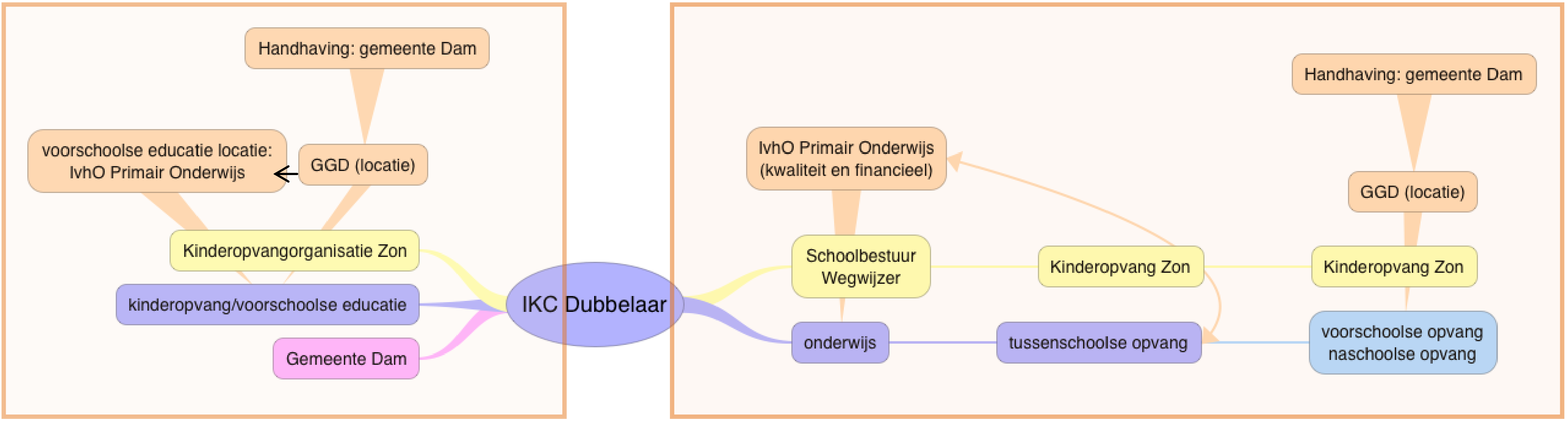
Overeenkomsten en verschillen indicatoren, eisen en voorwaarden in het toezicht op kinderopvang en primair onderwijs			
Toezichtsdomein gelijk:		Toezichtsdomein verschillend:	
Verschillende eisen	Dubbel toezicht	Regels voor deel van aanbod gelden voor hele voorziening	Regels uit één van de toezichtkaders belemmeren integratie
Oudercommissie/oudervertegenwoordiging MR			
Verklaring omtrent gedrag			
Minimale omvang en inrichtingseisen binnen- en buitenruimte			
Opleidingseisen personeel			
Dubbele, net ander planverplichtingen			
	Toezicht pedagogische praktijk (VVE)		
		BKR	
		Maximale groepsgrootte	
		Eisen veiligheid en gezondheid	
			Minimum/maximum aantal lesuren
			Brede deelname aan activiteiten
			Stamgroepenregel belemmert op bezoek peuters
			Onderwijs aan driejarigen belemmert op bezoek peuters
			Eis scheiding middelenstromen
			Openbaar onderwijs mag alleen onderwijs verzorgen[28]

28 Dit knelpunt is aangepakt in de kamerbrief 2 juli 2015 'Wegnemen ongelijkheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs'

BIJLAGE 2: SCHETS VAN HET TOEZICHT OPVANG – ONDERWIJS

Figuur 2a: Schets van het toezicht op een geïntegreerde voorziening, vanuit de instelling gezien (zonder interbestuurlijk toezicht) IvhO= Inspectie van het Onderwijs

2,5 - 4 jaar **4 – 12 jaar**



BIJLAGE 3a: VERGELIJKING TOEZICHTKADERS OPVANG - ONDERWIJS

	INSPECTIES VOORZIENINGEN 0-12 jaar - LOCATIENIVEAU			**Aandachtspunten integratie toezicht**
Type:	**Kindercentra**	**VVE-locatie (voorschool)**	**Primair Onderwijs**	
		WETTELIJKE BASIS		
Geldende wet	Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen	Wet op het onderwijstoezicht (WOT) Wet op het Primair Onderwijs (WPO) Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen	Wet op het onderwijstoezicht (WOT) Wet op het Primair Onderwijs (WPO)	Voor IvhO speelt de WOT een belangrijke rol. Hierin zijn taken en bevoegdheden geregeld. (De IvhO heeft ook een rol als tweedelijnstoezichthouder op de gemeenten bij de kinderopvang. Geregeld in de Gemeentewet art. 124 e).
Taken en bevoegdheden	- toezicht houden op de naleving door kindercentra en peuterspeelzalen (als bedoeld in de artikelen 1.1, eerste lid, en 2.1, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen)van de bij of krachtens Wet kinderopvang gegeven kwaliteitsregels en de door het college gegeven aanwijzingen, bevelen en exploitatieverboden - onderzoek na aanvraag tot registratie 1.62/2.20 lid 1, jaarlijks onderzoek op basis van 1.62 lid 2(kindercentra) en 2.20 lid 2(peuterspeelzalen), incidenteel onderzoek en nader onderzoek (1.62/2.20 lid 4 en 5) - bevoegdheden toezichthouder neergelegd in H 5 van de Algemene wet bestuursrecht, in de Wko (bv lid 3 bevel) en in de 'beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang' (artikel 2 lid 1 sub a: het beoordelen van de kwaliteit van de	- toezicht houden op kwaliteit van en naleving door kindercentra en peuterspeelzalen als bedoeld in de artikelen 1.1, eerste lid, en 2.1, aan de hand van de voorschriften omtrent de kwaliteit van voorschoolse educatie (bij of krachtens Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen) (art. 15h, eerste lid, WOT) - toezicht houden op de naleving van de afspraken onderwijsachterstanden-beleid op basis van art 167, WPO (art. 15h, tweede lid, WOT)	- het beoordelen en bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs -het beoordelen en bevorderen van de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften - het beoordelen en bevorderen van de financiële rechtmatigheid - het rapporteren over de ontwikkeling van het onderwijs (.) (art. 3, WOT)	Voor inspecteurs primair onderwijs is 'bevorderen' kwaliteit een expliciete taak, dit is niet het geval bij de GGD-inspecteurs. De GGD geeft geen kwaliteitsoordeel, slechts een oordeel of al dan niet wordt voldaan aan de gestelde eisen. Let op GGD toezicht gaat veranderen!

	kinderopvang bij een kindercentrum op basis van het verrichten van onderzoek naar de naleving) De inspecteur van de GGD rapporteert over zijn bevindingen in een rapport aan het college. Dit rapport is openbaar en wordt ook naar de houder en de oudercommissie gestuurd.			
Uitgangspunten	Jaarlijkse inspectie, maar intensiteit van de inspectie afhankelijk van de uitkomst van het risicomodel voor de betreffende locatie. Vanaf 2012 wordt door de GGD-en risicogestuurd toezicht gehouden op de kwaliteit van de kinderopvang. Door het risico te bepalen op (niet-)naleving van de kwaliteitseisen, kunnen de toezichtinspanningen gerichter worden ingezet. Intensiever toezicht waar dat nodig minder waar mogelijk . Tevens is het uitgangspunt dat de inspecties onaangekondigd uitgevoerd worden, waarmee de inspecteur een realistischer beeld krijgt van de dagelijkse praktijk. In bepaalde gevallen is een aangekondigd bezoek zinvoller, zoals bijvoorbeeld bij een nader onderzoek dat gericht is op documenten. De GGD maakt minstens een keer per jaar van alle locaties een risicoprofiel op. Het risicoprofiel bestaat uit zeven indicatoren, die betrekking hebben op de inspectiehistorie, externe informatie, interne factoren en de nalevingsbereidheid. Het model risicoprofiel hanteert vier kleuren: groen, geel, oranje en rood. De inspecteur maakt een inschatting op iedere indicator en daarna volgt op basis van een vastgestelde weging de totaalkleur voor het risicoprofiel. De	- (artikel 15G WOT) toezicht op de kwaliteitsvoorwaarden voor voorschoolse educatie in peuterspeelzalen en kindercentra, bedoeld in de bij of krachtens de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen vastgestelde bepalingen. - inachtneming van de vrijheid van onderwijs - instellingen worden niet meer belast dan noodzakelijk - intensiteit is o.a. afhankelijk van de kwaliteit van het onderwijs, - gericht op het informeren van betrokkenen over de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs (art. 4, WOT) - signaalgestuurd	- inachtneming van de vrijheid van onderwijs - instellingen worden niet meer belast dan noodzakelijk - intensiteit is o.a. afhankelijk van de kwaliteit van het onderwijs, - gericht op het informeren van betrokkenen over de ontwik-keling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs (art. 4, WOT)	

	mate van inspectie-activiteit loopt op van groen naar rood. Dit gaat gepaard met het aantal uren wat aan de inspectie naar verwachting wordt besteed. Voor peuterspeelzalen is het risico gestuurd toezicht gestart in 2014. De locaties hebben dan twee jaar volledige inspecties gehad op de eisen uit de Wet Kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen. De GGD'en maken in 2014 voor alle peuterspeelzalen een risicoprofiel. De inspecties worden dan uiterlijk in 2015 op basis van het risicoprofiel vormgegeven. GGD'en kunnen ook al in 2014 hun toezicht conform het risicoprofiel uitvoeren als ze de risicoprofielen af hebben.			

TOEZICHT- EN WAARDERINGSKADER				
Object van toezicht	Een in het Landelijk register kinderopvang en peuterspeelzalen ingeschreven voorziening voor kinderopvang. (overlap bij VVE op kindercentra en peuterspeelzalen waar VVE wordt aangeboden) (overlap bij integratie bso-basisschool)	Voorschoolse locatie die subsidie ontvangt van de gemeente *[+ Gemeentelijk toezicht (stadsrapporten)]* (overlap bij VVE op kindercentra en peuterspeelzalen)	Een school waar basisonderwijs wordt gegeven, niet zijnde een speciale school voor basisonderwijs; (overlap bij integratie bso-basisschool)	Object van toezicht moet opnieuw gedefinieerd worden. (Ofwel: wanneer is straks het samenwerkings-protocol van toepassing?) Definitie afhankelijk van wat IKC's zeggen aan extra kwaliteit aan kinderen/ouders te bieden? (doorgaande lijn etc.)
Risico-detectie (jaarlijks)	Vaststellen risicoprofiel a.h.v - Inspectiehistorie - Klachten/signalen - Interne factoren (personeelsverloop, kwaliteitsbeleid) - Nalevingsbereidheid Zie hierboven meer over de indicatoren. Zie ook het model risicoprofiel.	Signalen bepalen a.h.v. - GGD-rapporten m.bt. risico's en tekortkomingen - Nieuwe VVE-locatie - Herbeoordeling (na score '1') - VVE-locatie is gekoppeld aan (zeer) zwakke basisschool	Risicoanalyse a.h.v. - Opbrengsten - Klachten/signalen - [jaarstukken]	

Uitkomst detectie	Bepalen inzet toezicht (groen/geel/oranje of rode inspectie-activiteit) Op basis van het door GGD NL ontwikkelde risicomodel adviseert de toezichthouder het college over de inspectieactiviteiten (Beleidsregels art 2 lid 2) Bij een kindercentrum moeten in ieder geval de volgende onderwerpen in het jaarlijkse onderzoek worden betrokken: de pedagogische praktijk, beroepskracht-kindratio, groepsgrootte, beroepskwalificaties, verklaringen omtrent het gedrag en het onderwerp waarover de oudercommissie een (negatief) signaal geeft (art. 2 lid 3 beleidsregels werkwijze)	Wel/geen inspectie bezoek	Voorstel toezichtarrangement	Gelden er specifieke risico's voor IKC's die nog niet in bestaande risicobepalingen zijn opgenomen?
Werkproces toezicht op hoofdlijnen	Verzamelen van informatie en documentatie. Een of meer onderzoeken op locatie (incl. gesprek met houder en/of beroepskrachten en observatie).Nagaan binnengekomen signalen. Intensiteit en frequentie van onderzoek wordt bepaald op grond van uitkomst risicomodel. Binnen zes weken na het inspectiebezoek ontvangt de houder het ontwerprapport. Binnen twee weken na de ontvangst van het ontwerprapport, wordt door de inspecteur met de houder overleg gevoerd over de inhoud van het ontwerprapport en krijgt de houder de gelegenheid zijn zienswijze kenbaar te maken. De inspecteur stelt het inspectierapport vervolgens binnen een week vast. Het college wordt vervolgens geïnformeerd.	In verandering: nieuwe afspraken per 1 augustus 2014, samenwerking GGD GHOR Nederland en IvhO	Uitvoeren risicoanalyse (T1) - Indien analyse daartoe aanleiding geeft: Uitvoeren onderzoek naar mogelijke tekortkomingen (T2) Uitvoeren interventietraject (T3)	Samenvoegen samenwerkings-afspraken IKC/VVE?

Domeinen[29]	0 Wet • Opvang in de zin van de wet • Naleving wet- en regelgeving 1 Pedagogisch klimaat • Pedagogisch beleid - beschrijving van onderwerpen in duidelijke en observeerbare termen • Pedagogische praktijk - Uitvoering pedagogisch beleidsplan - Emotionele veiligheid - Persoonlijke competentie - Sociale competentie - Overdracht van normen en waarden • Voorschoolse educatie - Minimaal aantal uren en dagdelen aanbod VVE - Beroepskracht-kindratio - Groepsgrootte - Opleiding beroepskrachten - Opleidingsplan - Gebruik van ontwikkelingsprogramma 2 Personeel en groepen • VOG • Beroepskwalificatie • Vrijwilligersbeleid • Beroepskracht/vrijwilliger-kindratio • Groepen • Voertaal 3 Veiligheid en gezondheid • Risicoinventarisatie	1 VVE-beleidscontext *(gemeenteniveau)* • *Gemeentelijk vve-beleid* • *VVE-coördinatie op gemeenteniveau* • *Systematische evaluatie en verbetering VVE]* Vervolgens op locatieniveau: 2 Condities (GGD-rapport) 3 Proceskwaliteit • Ouders • Kwaliteit van de educatie - Programma - Pedagogisch klimaat - Educatief handelen • Ontwikkeling, begeleiding en zorg • Kwaliteitszorg • Doorgaande lijn 4 Opbrengsten • Bereik • Resultaten	a. Opbrengsten b. Onderwijsleerproces - Leerstofaanbod (+ Burgerschap) - Leertijd - Schoolklimaat - Didactisch handelen c. Zorg en begeleiding d. Kwaliteitszorg e. Wet- en regelgeving op basis van programmatisch handhaven, tot 2015: - Onderwijstijd - Schooldocumenten NB bij geen risico wordt een selectie van de domeinen onderzocht	*Zie aanvullend document*

29 Verder uitgediept in 'Domeinen toezicht uitgewerkt'

	• Meldcode kindermishandeling • Vierogenprincipe 4 Ruimte en inrichting • Binnenruimte • Buitenspeelruimte 5 Ouderrecht • Informatie • Oudercommissie • Klachten			
Type oordelen	- voldaan ("ja"), - niet voldaan ("nee") - niet beoordeeld	1 = verbetering noodzakelijk (naleving) 2= verbetering wenselijk 3= voldoende 4= voorbeeld voor anderen	1= slecht 2= onvoldoende 3= voldoende 4 = goed	IvhO hanteert vierpuntschaal waarbij een uitspraak gedaan wordt over de kwaliteit van het onderzochte aspect. GGD hanteert een tweepuntsschaal om te beoordelen of voldaan wordt aan de eisen. Vooralsnog geeft de GGD dus geen kwaliteitsoordeel aan. Dit gaat in de toekomst veranderen.
Handhavings--aspecten	De GGD inspecteur kan op alle domeinen, indien niet wordt voldaan aan de vereisten een advies tot handhaving aan de gemeente geven. De gemeente is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de handhaving.	Op locaties: 'Er is een recent GGD-rapport beschikbaar' Bij het ernstig en langdurig tekortschieten van de kwaliteit van de locatie doet inspecteur voorstel over de te treffen maatregelen aan het college van B&W (art. 15k, eerste lid, WOT)	Op basis van programmatisch handhaven, nu onderwijstijd en schooldocumenten Indien sprake is van aangepast arrangement	Bij kinderopvang-locaties handhaaft gemeente. In het basisonderwijs handhaaft de inspecteur.
Arrangementen/ kwalificaties (totaal-beoordeling)	Advies 'wel/niet handhaven' aan gemeente (het college) Toekomst: ook 'goed'/'excellent'?	Geen	- Basisarrangement - Aangepast arrangement: zwak/zeer zwak Toekomst: ook 'goed'/'excellent'?	Kwalificaties moeten op elkaar afgestemd worden (terminologie en betekenis).

BIJLAGE 3B: VERGELIJKING TOEZICHTSDOMEINEN

Toelichting:	X= aanwezig	- = niet aanwezig
	- *= niet aanwezig in Kernkader Primair Onderwijs, wel in uitbreidingsindicatoren	

Voorziening:	**Peuterspeelzaal**	**Kinderdagverblijf BSO** *(in dit schema niet opgenomen: interbestuurlijk toezicht Kinderopvang)*	**Kinderdagverblijf Peuterspeelzaal Basisschool**	**Basisschool** *(in dit schema niet opgenomen: financieel toezicht op schoolbesturen)*	
Toezichthouder:	**GGD**	**GGD**	**IvhO-VVE**	**IvhO-PO**	*Opmerkingen:*
Kwaliteitseisen: (onderdeel toezicht)					
Naleving wettelijke eisen en bepalingen -controle of 'x' (bijv. kinderopvang) in de zin van de wet plaats vindt -Naleving lopende handhavings-trajecten/recidive	X	X	-	X	'Overlap': driejarigen in het onderwijs: Afspraak tussen GGD en IvhO om het te melden als GGD dit vaststelt. NB IvhO is ook bevoegd om toezicht te houden op voorschoolse educatie en op bepalingen uit wet Kinderopvang en peuterspeelzalen (WOT, artikel 15k), de afspraak is om het in principe aan de GGD te laten.
Pedagogisch beleid	X (accent signalering)	X	-	-	
Sociale veiligheid (schoolklimaat)	-	-	-	X	PO: in regulier kader vooral (preventief) beleid, in uitbreidingsindicatoren vooral praktijk.
Uitvoering pedagogisch beleidsplan	X	X	X	-	
Emotionele veiligheid	X	X	X	-*	PO: minimaal in kerntoezichtkader (4.7), uitgebreid in uitbreidingsindicatoren, 4.12 t/m 4.15

					IKC's geven aan dat hier hun meerwaarde in zit (en dan vooral de doorgaande lijn) VVE IvhO/GGD: hier is sprake van overlap/mogelijke tegenstrijdigheid
Persoonlijke competentie	X	X	X	-*	PO: niet in kernkader, wel in uitbreidingsindicatoren, 4.12 t/m 4.15 IKC's geven aan dat hier hun meerwaarde in zit (en dan vooral de doorgaande lijn) VVE IvhO/GGD: Hier is sprake van overlap/mogelijke tegenstrijdigheid
Sociale competentie	X	X	X	X	In KOV wordt toezicht gehouden op het handelen in de praktijk, in PO op het volgen van de ontwikkeling ahv een instrument IKC's geven aan dat hier hun meerwaarde in zit (en dan vooral de doorgaande lijn) VVE IvhO/GGD: Hier is sprake van overlap/mogelijke tegenstrijdigheid
Overdracht waarden en normen	X	X	-	X	In PO indicator 2.6/9.7 (accent op aanbod/beleid)
Condities voorschoolse educatie	X	X	X	-	
Aanwezigheid VOG	X	X	-	-	PO: via programmatisch handhaven (Rekenschap), d.w.z. steekproefgewijs en naar aanleiding van signalen.
Beroepskwalificatie	X (cao Welzijn)	X (cao KOV)	-	-	In wet PO eisen beschreven, mogelijk via nieuwe programmatisch handhaven meer nadruk hierop.
Beroepskracht/ kindratio	X (1 op 8)	X (1 op 6)	X	-	In PO is ratio onbepaald, wordt door IKC's ervaren als knelpunt/onlogisch.
Opvang in (stam)groepen	X (per wk max 2 verschillende stamgroep ruimtes/ niet bij: flexibele	X (vaste groepsruimte, behalve bij (spel)activ)	-	-	Wordt door IKC's ervaren als knelpunt.

	afname opvang-toestemming ouder)				
Voertaal	X	X	X	-*	NB Volgens WPO is inspecteur wel verplicht om het te melden als de voertaal niet Nederlands is, maar het is geen beoordelingscriterium in kader.
Veiligheid en gezondheid ruimten (rie)	X	X	-	-	In PO: Inspectie SZW via gemeente. Door IKC's ervaren als knelpunt. In PO vindt geen (actief) toezicht plaats op deze punten. Contrast tussen voorzieningen voor kinderen van 3,9 jaar en 4,1 jaar groot.
Meldcode kinder-mishandeling	X	X	-	-	PO: geen actief toezicht, bij incidenten houdt de Vertrouwensinspectie toezicht, mogelijk in de toekomst meer nadruk ivm nieuwe programmatisch handhaven.
Vierogenprincipe	-	X	-	-	
Kwaliteitseisen binnenruimte	-	X	-	-	
Kwaliteitseisen buitenruimte	-	X	-	-	
Informatie aan ouders	X	X	-	X	Bij KOV is houder verplicht inspectierapport zichtbaar aan ouders te tonen. Geldt niet in PO. Hier wordt alleen toezicht gehouden op informatie in schoolgids over opbrengsten/ontwikkelingen.
Oudercommissie/(MR)	X	X	-	-	In wet PO wel verplichting via Wet Medezeggenschap op scholen om MR in te richten, geen toezicht op.

Klachten	X	X	-	X	In PO wordt alleen toezicht gehouden op beschrijving klachtrecht in schoolgids. KOV houdt toezicht op afhandeling klachten. In PO wordt alleen bij ernstige klachten (Vertrouwensinspectie) afhandeling gemonitord.
Ouderbetrokkenheid	-	-	X	-	
Educatief/didactisch handelen	-	-	X	X	NB bedoeld wordt hier: gericht werken aan ontwikkeling
Zorg en begeleiding	-	-	X	X	Door IKC's vaak genoemd: meerwaarde zit in doorgaande lijn zorg en begeleiding. Knelpunt: bekostiging?
Doorgaande lijn (aanbod)	-	-	X	X	Door IKC's genoemd als kenmerkend/meerwaarde voor toezicht en dan vooral doorgaande lijn 0-12 jaar
Resultaten	-	-	X	X	
Leerstofaanbod	-	-	X	X	
(Educatieve) Inrichting van de leeromgeving	-	-	X	-	
Effectief gebruik tijd	-	-	X	X	
Schoolklimaat	-	-	-	X	
Kwaliteitszorg	-	-	X	X	Toekomstig knelpunt? BKK: 'Criteria worden opgesteld waar instrumenten aan moeten voldoen die de kwaliteit meten en/of in beeld brengen'. In PO wordt al lang gebruik gemaakt van dit soort systemen: gaan deze voldoen aan KOV criteria?
Aanwezigheid documenten	Pedagogisch plan	Pedagogisch plan	GGD-rapport	Schoolgids Schoolplan	Knelpunt: aanleveren aparte documenten/benaming.
Voldoende onderwijstijd	-	-	-	X	
TSO (Tussenschoolse Opvang)	-	-	-	-	Hier is geen van de toezichthouders actief. Valt onder WPO.

BIJLAGE 4: VERKENNING DEFINTIIES (2014)

Naam	Definitie
Compas nul13 (gemeente 's-Hertogenbosch)	Kindcentrum 0-13 • Doorgaande pedagogische lijn - Afspraken over:veiligheid, ontwikkelen van persoonlijke en sociale competenties, eigen maken van normen, waarden en cultuur • Doorgaande educatieve en onderwijskundige lijn - Afstemmen methodieken, aansluiten bij kerndoelen en criteria voor opbrengstgericht werken po • Doorgaande lijn in de zorg - Zorgteam 0-13 of een zorgteam 0-4/zorgteam 4-13 en een intern begeleider die beide teams verbindt - Warme kindoverdracht • Doorgaande lijn op gebeid van ontspanning - Afstemming bso en school
Studulski, F. (2010) Op weg naar een integraal kindcentrum,	Integraal kindcentrum • Voorziening voor kinderen van tenminste 0-12 jaar • Leren, spelen, ontwikkelen en ontmoeten • Verschillende functie zoveel mogelijk geclusterd op één plek • Eénduidige leiding • Brede ontwikkeling staat centraal • Totaalpakket educatie, opvang en ontwikkeling • Dagprogramma met minimaal en maximale uren (ruim openingsregime)
PO Raad (2013) Advies 'Belemmeringen in bestuurlijk-juridische vormgeving van kindcentra'	Integraal Kindcentrum • Voorziening voor kinderen van tenminste 0-12 jaar • Ontwikkelen, spelen en leren • Uitgebreid dagprogramma gedurende het hele jaar • Tenminste organisaties voor onderwijs, kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en bso in één organisatorische eenheid samengevoegd • Eén aansturing • Eén nieuwe organisatie
IKC Enschede	Kinderdomein - Onder één dak - Opvang en onderwijs op elkaar afgestemd - Dezelfde visie - Ononderbroken ontwikkelingslijn. - Onderwijs en opvang, maar ook sport, muziek of spel. - Hele dag geopend - Eén team - Eén aanspreekpunt
Archipel - schoolbestuur	Educatief Centrum - Schoolbestuur werkt samen met kinderopvang en peuterspeelzaal - Aanbod voor 0-12 of zelfs 16 jaar - Ononderbroken ontwikkeling - Centrale pedagogische aanpak - Leren, spelen, ontwikkelen en ontmoeten - Integrale aanpak ontwikkeling kind
Sterrenscholen	Sterrenschool - kinderopvang en primair onderwijs voor kinderen van nul tot twaalf jaar - hele jaar open, en dagelijks van zeven uur 's morgens tot zeven uur's avonds - opvang en onderwijs werken aan dezelfde leerdoelen - kinderen verblijven gedurende de dag in hetzelfde leer- en werkklimaat (één pedagogische visie) - jaarklassensysteem maar individuele leerlijnen

	- centrale functie in de buurt - nadruk op rekenen, taal en lezen
Anderetijden inonderwijsen opvang.nl	Kindcentrum - Eén visie op leren en ontwikkelen: kinderen leren en spelen, binnen en buiten schooltijd - 0-12 jaar - Breed aanbod: onderwijs en opvang, maar ook sport, muziek of spel - De hele dag, het hele jaar door - Eén team met één organisatie - Eenduidige communicatie met ouders
Regioplan	Integraal kindcentrum - Is de hele dag open (tot minimaal 18.00 uur); - Biedt onderwijs, opvoeding, ontspanning en ontwikkeling; - Realiseert een doorgaande pedagogische leerlijn door integratie van onderwijs en opvang; - Wordt centraal aangestuurd.
Verkenningsonderzoek gemeente Tilburg -Tilburgs model	Integraal kindcentrum - Aanbod voor 0-12 - Ten minste één school betrokken - Voorschoolse voorziening aanwezig (0-4 jaar) - Voor- , tussen en naschoolse opvang aanwezig - Welzijn, zorg, cultuur en sport participeren niet-vrijblijvend - Spelen, leren, ontwikkelen, ontmoeten - Totaalpakket educatie, opvang, ontwikkeling - Aanbod richt zich op vijf leergebieden: cognitief, sociaal, emotioneel, motorisch, creatief - Eén pedagogisch en educatief kader - Geïntegreerde arrangementen/naadloze overgangen - Aanvullende hulp- en zorginterventies snel en adequaat beschikbaar - 52 weken open - Eenduidige aansturing tussen onderwijs en opvang - Scholen en opvang liggen in elkaars nabijheid - Goede samenwerking met ketenpartners (contract)
SPIL centra	SPILcentrum - SPIL: Spelen, Integreren en Leren - 0-12 jarigen bijeen onder één dak vanuit één inhoudelijke visie - Versterking pedagogische infrastructuur - Doorgaande ontwikkelingslijn 0-12 jaar - Opvoedingsondersteuning op maat - Buurtgerichte aanpak
Vensterschool	Vensterschool - Een Vensterschool is een bundeling van minstens één basisschool en verschillende andere instellingen in een wijk. - De Vensterschool is er voor alle kinderen van 0 tot 15 jaar. - De ouders moeten zoveel mogelijk bij de Vensterschool worden betrokken. - Er wordt gestreefd naar betere mogelijkheden om zorg en arbeid te combineren.
APS (onderzoek iov OCW)	Integraal Kindcentrum - Eén missie en visie - 0-12 jaar - Breed aanbod - De hele dag, het hele jaar open - Eén organisatie met één team - Eenduidige communicatie met ouders

Landelijk Steunpunt Brede Scholen	Integraal Kindcentrum - 0-13 jaar - totaal aanbod op het gebied van onderwijs en kinderopvang - één educatieve en pedagogische visie - één integraal programma voor onderwijs en ontwikkeling - programma wordt uitgevoerd door één team (medewerkers onderwijs en kinderopvang) - één leidinggevende op de locatie.

BIJLAGE 5: CONCEPT SAMENWERKINGSPROTOCOL

Vooraf
Dit samenwerkingsprotocol is eind 2014 opgeleverd, voorafgaand aan de ingrijpende toezichtontwikkelingen bij beide toezichthouders. Door de ontwikkelingen rond de invoering van het gedifferentieerd toezicht is de inhoud niet meer actueel en moet worden aangepast.

Inleiding
Voorafgaand aan het opstellen van dit samenwerkingsprotocol voor inspecteurs van de verschillende GGD-en en van de Inspectie van het Onderwijs, is op verzoek van de ministeries van SZW en OCW onderzocht in hoeverre verbeteringen in het toezicht op Integrale voorzieningen voor opvang en onderwijs (integrale voorzieningen) kunnen worden bewerkstelligd, bijvoorbeeld door het opzetten van een toezichtkader voor integrale voorzieningen.

Gaandeweg het onderzoek werd duidelijk dat de oorspronkelijke gedachte van een eenduidig toezichtkader voor integrale voorzieningen, dat zowel de inspectie van kinderopvang als onderwijs omvat, een wijziging van wet- en regelgeving met zich meebrengt.

Toch zijn er zonder wetswijzigingen al verbeteringen toe te passen die een meer eenduidige beoordeling van deze voorzieningen en betere samenwerking tussen de verschillende inspecties kan realiseren. Dit samenwerkingsprotocol voor de inspecteurs bij de GGD en de IvhO draagt daaraan bij.

Verschillende inspecties, verschillende rollen
De GGD inspecteur inspecteert jaarlijks op basis van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen de kindercentra en gastouderopvang. Voor dit samenwerkingsprotocol zijn de inspecties van de kindercentra van belang, de dagopvang (0-4 jarigen), de peuterspeelzalen (2-4 jarigen) en de buitenschoolse opvang (4-12 jarigen). Op locaties van dagopvang en peuterspeelzalen waar VVE wordt gegeven toetst de GGD ook de basisvoorwaarden voor VVE.

De rol van de GGD inspecteur is te bezien of de locatie voldoet aan de minimaal gestelde wettelijke vereisten. Voldoet een locatie niet, dan geeft de GGD inspecteur een advies om te handhaven af aan de verantwoordelijke gemeente.

De inspecteur Primair Onderwijs van de Inspectie van het Onderwijs inspecteert, in het geval van een basisarrangement, eens in de vier jaar een school voor primair onderwijs. Daarnaast inspecteert de IvhO ook de kwaliteit van de VVE op locaties. Dit is gedaan in een bestandsopname van de VVE kwaliteit en aanbod van de gemeenten en wordt in het vervolg meegenomen in het reguliere toezicht (eens in de vier jaar) ofwel in de toekomst op basis van signalen waarop de VVE locatie wordt geïnspecteerd (bijv. een signaal van de GGD).

Doelen van het Samenwerkingsprotocol
Het samenwerkingsprotocol heeft meerdere doelen voor ogen. Het beoogt de samenwerking te bevorderen tussen de verschillende inspecties, zodat inspecteurs op de hoogte zijn van elkaars oordelen over (soms) elkaar rakende aspecten van het toezicht. Het kan voorkómen dat inspecties langs elkaar heen lijken te werken. Ook beoogt het (h)erkenning te geven aan het groeiend aantal locaties voor integrale voorzieningen voor opvang en onderwijs.

Uit de verkenning naar een integraal toezichtkader voor deze voorzieningen is naar voren gekomen dat deze organisaties zich vaak niet erkend voelen in de huidige inspecties. De GGD kijkt naar het deel voor de kinderopvang en de Onderwijsinspectie naar de onderwijskwaliteit. Daar waar juist de integrale voorzieningen zich willen onderscheiden met doorgaande leerlijnen en meer dan alleen maar samenwerking tussen opvang en school, wordt dat door de inspecteurs van de verschillende diensten niet gezien of beoordeeld. Een primair doel van dit samenwerkingsprotocol is een verbetering in de beleving van deze organisaties van het toezicht, zodat zij ook in het toezicht worden erkend als een integrale voorziening voor opvang en onderwijs.

Dit kan alleen worden bewerkstelligd als de inspecteurs zich bewust zijn van het feit dat een integrale voorziening anders werkt dan een onderwijsinstelling of kinderopvang apart. Kennis over deze specifieke organisaties en over de 'andere' inspecteur die ook deze voorziening bezoekt, is daarbij van groot belang.
Kennis van de integrale voorziening in het algemeen en kennis over de andere toezichthouders, maken dat de inspecteur die de organisatie bezoekt ook een betere gesprekspartner van de integrale voorziening kan zijn. Hij/zij heeft immers kennis van het andere vakgebied en kan beter de regels die met elkaar in strijd (lijken te) zijn uitleggen of bredere informatie meenemen in zijn of haar afweging. Soms zijn de eisen die worden gesteld aan opvang en onderwijs verwarrend. Een inspecteur die kennis heeft van het andere toezichtgebied heeft beter de mogelijkheid om verwarrende eisen te verduidelijken en uit te leggen. Dit overigens zonder dat daardoor uitzonderingen mogen worden gemaakt door de inspecteur. Het gaat hier om de informerende rol die een inspecteur kan hebben op het moment dat hij ook inhoudelijk beter op de hoogte is van andere inspecties op de locatie.

De bewustwording van het andere toezicht kan er ook toe leiden dat inspecteurs elkaar informeren over wat er is geconstateerd bij het inspectiebezoek en dat er afstemming plaats kan vinden over de invulling van de criteria. Dit zou moeten betekenen dat de oordelen weliswaar onafhankelijk van elkaar worden gegeven, maar wel zo dat er bij de onder toezicht gestelde geen verwarring ontstaat over de eisen die inspecties stellen. Toezichthouders dienen zich bewust te zijn van het toezichtkader van de andere inspectiedienst en helderheid te scheppen over de eisen waarover zij wel en niet kunnen oordelen.

In het samenwerkingsprotocol wordt gezocht naar een mogelijkheid om de verkregen informatie over de integrale voorziening zichtbaar te maken in de rapporten van de GGD en de Onderwijsinspectie. De inspecteur kan naar aanleiding van zijn bevindingen een beschrijving geven hoe de afstemming tussen opvang en onderwijs in de instelling zijn beslag heeft gekregen en hoe daarmee bijvoorbeeld de doorgaande leerlijn van kinderen in de integrale voorziening wordt bewerkstelligd. Tenslotte kan dit samenwerkingsprotocol een opmaat zijn voor een geïntegreerd toezichtkader voor integrale voorzieningen voor opvang en onderwijs. De ervaringen die hiermee worden opgedaan in de praktijk kunnen een waardevolle basis vormen voor een nieuw op te zetten toezichtkader.

Een voorbeeld:
Een veilige ruimte voor peuters

Een toezichthouder kinderopvang bezoekt een integrale voorziening waar de oudste kinderen van de dagopvang worden opgevangen in een centrale ruimte met uitdagende hoeken. Dit sluit aan op de visie van de voorziening ten aanzien van ontwikkeling van kinderen. De ruimte voor de oudste kleuters wordt gedurende de dag bezocht door medewerkers van andere groepen en door ouders van jongere kinderen bij haal- en brengmomenten. De toezichthouder oordeelt dat hierdoor onvoldoende rust is op de groep. Bij de onderbouwing van dit oordeel weegt de inspecteur nadrukkelijk de integrale visie en werkwijze van de voorziening mee, en laat dit doorklinken in het rapport.

Inhoud van het samenwerkingsprotocol
Het inhoudelijk deel van dit samenwerkingsprotocol bestaat uit verschillende delen. Een algemeen deel dat toepasbaar is op alle inspecties en inspecteurs, gevolgd door een specifiek deel voor elke toezichthouder apart. In de laatste delen wordt meer gewerkt met een werkinstructie die de inspecteur kan volgen als zij/hij wordt geconfronteerd met een inspectie op een integrale voorziening. Dit biedt een eerste handleiding en stappenplan.

Dit samenwerkingsprotocol geldt vooralsnog alleen voor een pilotperiode. Met informatie die uit de pilot wordt gehaald kan verder gewerkt worden aan toezichtinvulling bij geïntegreerde voorzieningen. Dit samenwerkingsprotocol heeft uitdrukkelijk niet de doelstelling om toezichtkaders opzij te schuiven of inhoudelijk anders te oordelen.

Herken een integrale voorziening
Cruciaal voor elke inspecteur, willekeuring van welke toezichthouder, is dat zij/hij weet heeft of de opvang of school die er bezocht wordt deel uitmaakt van een integrale voorziening en de inspecteur weet op welke wijze vorm wordt gegeven aan de integratie.

Op het moment dat een inspecteur pas op de locatie verrast wordt door het feit dat het om een integrale voorziening gaat, is de eerste achterstand in kennis en informatie-uitwisseling al opgelopen.
Niet elk integrale voorziening heeft dit duidelijk in de naamgeving opgenomen. Ook bij sterk geïntegreerde voorzieningen zijn school en opvang nog onder afzonderlijke namen bekend bij de toezichthouders.

Daarbij is er verschil tussen de GGD en de Onderwijsinspectie omdat de inspectiefrequentie zo verschilt. De GGD komt jaarlijks op de opvanglocatie en zal eerder geïnformeerd zijn door de organisatie zelf als zij veranderen van aparte instellingen naar een integrale voorziening. De onderwijsinspecteur komt in principe maar eens in de vier jaar op de locatie. Als in de jaarlijkse bestuursgesprekken niet aan de orde komt dat op een bepaalde locatie een integrale voorziening voor opvang en onderwijs wordt opgezet, kan het zijn dat de Onderwijsinspectie hier niet tijdig van op de hoogte is. Actief opsporen van alle geïntegreerde voorzieningen voor onderwijs en opvang is niet mogelijk en vraagt teveel inzet in tijd en geld van GGD en Onderwijsinspectie.

Voorgesteld wordt om een bestand aan te leggen van integrale voorzieningen voor onderwijs en opvang, door beide inspectiediensten en beheerd door de Inspectie van het Onderwijs. Uitgangspunt is dat de voorzieningen die in aanmerking willen komen voor afgestemd toezicht middels het samenwerkingsprotocol, dit kenbaar maken bij GGD of Inspectie van het Onderwijs. De jaarlijkse bestuursgesprekken voor de Inspectie van het Onderwijs en de jaarlijkse onderzoeken zijn hiervoor geschikt, maar melden kan eventueel ook tussentijds plaatsvinden. De contactinspecteurs zullen in de bestuursgesprekken actief vragen of er geïntegreerde voorzieningen binnen het bestuur zijn die in aanmerking komen voor afstemming van toezicht op onderwijs en opvang. In het bestand worden namen en identificatienummers van de voorziening zo geregistreerd dat vindbaarheid van de inspectierapporten (in LRKP en bij de Inspectie van het Onderwijs) wordt geoptimaliseerd.

Na melding is het nodig om te beoordelen of de voorziening voldoet aan minimale criteria. Dit doet de inspecteur op basis van bestaande inspectierapporten, schooldocumenten en de website van de voorziening[30]. De criteria aan de hand waarvan wordt bepaald of het samenwerkingsprotocol geldt, zullen worden ontwikkeld op basis van de gekozen werkdefinitie (zie Bijlage 4).

---

30 Dit vraagt van de voorziening om ervoor zorg te dragen dat de benodigde informatie om deze criteria te kunnen toetsen, via de website beschikbaar te stellen.

Wordt besloten dat hier inderdaad het samenwerkingsprotocol van toepassing is, dan kan de inspecteur de volgende stappen zetten:

Inspectiehistorie van de andere inspectie
Ter voorbereiding op het inspectiebezoek dient het laatste rapport van de andere inspectiedienst meegenomen te worden. Daarmee wordt duidelijk wat de andere inspectie heeft geconstateerd bij het laatste bezoek en kunnen de bevindingen daarvan worden meegenomen in de te inspecteren items van het aanstaande bezoek.

Bijvoorbeeld bevindingen over het pedagogisch klimaat of overtredingen in wet- en regelgeving, zoals driejarigen in de kinderopvang die deelnemen aan het onderwijs terwijl de BKR niet voldoet.

De inspecteurs betrekken in hun voorbereiding ook de handhavingsgeschiedenis.[31] Uitwisseling van rapporten tussen Inspectie van het onderwijs en GGD wordt op dit moment voorbereid in het kader van een ander project (afstemming van het toezicht op het gebied van voorschoolse educatie). Er wordt beoogd dat rapporten van de Inspectie van het Onderwijs worden geplaatst in het LRKP. Daarnaast is beoogd dat de Inspectie van het Onderwijs driemaandelijks een overzicht uit het LRKP ontvangt met relevante rapporten. We stellen voor om in het vervolgtraject te verkennen of deze vormen van uitwisseling geschikt gemaakt kunnen worden voor integrale voorzieningen voor onderwijs en opvang. Vooralsnog gaan we in dit samenwerkingsprotocol ervan uit dat de inspecteurs zelf de rapporten opzoeken. Kennis nemen van elkaars rapporten is een eerste stap richting afstemming van rapporten op elkaar. In het rapport dat wordt opgesteld kan verwezen worden naar het eerdere rapport van de andere discipline. Daarmee laat de inspecteur weten dat ook daarnaar gekeken is; heeft de geïntegreerde voorziening het gevoel dat de meerwaarde van hun organisatie wordt onderkend; en kunnen ouders door de kruisverwijzing makkelijker de verschillende rapporten vinden.

Contact met andere inspectie
Een inspecteur kan ervoor kiezen om niet alleen het rapport van de andere inspecteur te lezen, maar ook contact op te nemen en informatie uit te wisselen. Mogelijk leidt dit tot aandachtspunten voor de inspecteur op zwakke of juist sterke verbindende punten bij de integrale voorziening die de andere inspecteur eerder zijn opgevallen. Signalen kunnen zo worden uitgewisseld tussen de inspecteurs en na afloop van de laatste inspectie met elkaar worden besproken. Ook kan een gesprek nodig zijn wanneer binnen de voorziening activiteiten plaatsvinden die de domeinen van de andere inspecteur raken.

Inrichting gesprek op locatie
Naast de mogelijkheid dat de inspecteurs voorafgaand en na afloop van het onderzoek informatie uitwisselen, is het ook mogelijk om een gezamenlijk inspectiebezoek uit te voeren of mee te lopen met de andere inspecteur. Daarbij kan tijdens een deel van de gesprekken de 'andere' onder toezicht gestelde worden uitgenodigd of in ieder geval de mogelijkheid worden gegeven om aan te schuiven. Bijvoorbeeld een vertegenwoordiger (leidinggevende) van de opvang die aanschuift bij (een deel van) het gesprek met de directeur van het onderwijs. Hoe de integrale voorziening is opgebouwd en in de praktijk werkt, kan dan naar voren worden gebracht. De instelling wordt op dat moment in gezamenlijkheid/samenhang gehoord[32].

---

31 Het vierjaarlijkse onderzoek van de IvhO leidt eveneens tot een rapport en eventueel tot handhaving. De IvhO handhaaft indien nodig, namens het ministerie van OCW. Daar waar de IvhO tekortkomingen constateert op VVE gebied dient de betreffende gemeente te handhaven.
32 Hoe dit vorm moet krijgen wordt nog uitgewerkt. Er moet rekening worden gehouden met het feit dat de GGD inspecties veelal geen gesprek met leidinggevenden op locatie bevat vanwege het onaangekondigde karakter van de bezoeken. Daarnaast verschillen gesprekken binnen de twee inspecties sterk van doel en invulling.

Een onderwerp dat daarbij aan bod kan komen is de uitvoering van de doorgaande leerlijn en de overdracht van opvang naar onderwijs. Hoe wordt omgegaan met kinderen die in de opvang al tot extra zorg aanleiding geven? Hoe worden kinderen begeleid in de schooltijd en opvangtijd op het moment dat zij extra zorg/aandacht nodig hebben? Tot welk beeld leidt dit voor de inspecteur over de doorgaande lijn? Is deze voldoende geborgd? De inspecteur van GGD of IvhO maakt in het rapport ruimte voor een beschrijving van bovenstaande bevindingen. Dit betekent dat een instelling 'iets eigens' in het rapport terug kan vinden. Daarnaast kan een beschrijving volgen van het functioneren van de integrale voorziening in het algemeen.

Met deze toevoeging in het inspectierapport wordt op praktische wijze invulling gegeven aan het gemis dat integrale voorzieningen momenteel constateren. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de beschrijving van de inspecteur niet geldt als oordeel over de integrale voorziening. Immers, er zijn geen toetsingscriteria die daarvoor gelden en wet- en regelgeving laat niet toe dat de inspecteur dit meeneemt in zijn oordeel.

Het contact tussen de verschillende inspecteurs biedt de mogelijkheid tot het maken van een afspraak over het meenemen van bepaalde items (voor elkaar) in de inspectie. De uitkomsten daarvan kunnen bij uitwisseling met elkaar leiden tot een andere inzet van de inspecteur die de informatie ontvangt , bijvoorbeeld eerdere zorgen over het pedagogisch klimaat op de VVE peutergroep kunnen worden weggenomen als de Onderwijsinspecteur hier naar aanleiding van informatie van de GGD inspecteur expliciet naar kijkt en uitkomsten uitwisselt.

Er kan met het samenwerkingsprotocol tussen GGD en IvhO inspecteurs niet worden getornd aan de wettelijk verplichte inspecties. Het is momenteel niet mogelijk de ene inspecteur te laten vervangen door de andere inspecteur. Er zal jaarlijks voor het deel van de opvang een inspectie door de GGD inspecteur moeten plaatsvinden met een rapport dat niet alleen naar de houder gaat, maar ook aan de gemeente wordt toegezonden. De gemeente is immers verantwoordelijk voor het handhaven op eventueel geconstateerde tekortkomingen.

Een uitwerking van het bovenstaande in een werkinstructie per inspectie volgt hierna: (*gedetailleerde werkinstructies voor de inspecteurs zijn weggelaten uit deze rapportage*).